

COLEÇÃO AGENDA BRASILEIRA

# CIDADANIA, UM PROJETO EM CONSTRUÇÃO

MINORIAS, JUSTIÇA  
E DIREITOS

André Botelho

Lilia Moritz Schwarcz

[ORGANIZADORES]

claroenigma



Definir com exatidão o significado de cidadania não é tarefa fácil. Desde a Antiguidade, o termo foi sendo adaptado às novas práticas políticas, sociais e econômicas. Mas se existe um fio condutor, ele certamente diz respeito às relações do indivíduo com a sociedade, e talvez por isso hoje esteja tão ligado à luta dos cidadãos pelos direitos civis e políticos. Os textos aqui reunidos tratam de alguns dos principais temas do Brasil contemporâneo: o acesso à justiça, o combate à desigualdade, a distinção entre o público e o privado, a liberdade de culto, a segurança pública, a luta contra o racismo, o reconhecimento da diversidade sexual e a defesa do meio ambiente, temas tão complexos quanto cruciais, cujo debate de ideias é fundamental para a formação desse imenso projeto em construção chamado cidadania.

VIOLÊNCIA  
E CRIME:  
SOB O DOMÍNIO  
DO MEDO  
NA SOCIEDADE  
BRASILEIRA

Sergio Adorno



A palavra *violência* tem origem no verbo latino *violare*, que significa tratar com violência, profanar, transgredir. Faz referência ao termo *vis*: força, vigor, potência, violência, emprego de força física em intensidade, qualidade, essência. Na tradição clássica greco-romana, violência significava o desvio, pelo emprego de força externa, do curso “natural” das coisas. Hoje, o termo é empregado de modo polissêmico. Designa fatos e ações humanas que se opõem, questionam ou perturbam a paz ou a ordem social reconhecida como legítima. Seu uso corrente compreende o emprego de força brutal, desmedida, que não respeita limites ou regras convencionadas.

Seus múltiplos significados gravitam em torno do universo de valores que constitui o “sagrado” para determinado grupo social. Por exemplo, na civilização ocidental moderna o direito à vida é considerado universal a despeito do modo como diferentes culturas o respeitam e o garantem para pessoas pertencentes a distintos grupos sociais.

Crime, por sua vez, é a violência codificada nas leis penais. É parte do repertório de ações violentas. Dado que as sociedades se transformam no tempo e no espaço, muitas ações hoje reconhecidas como violentas não estavam até há pouco reconhecidas como crime nas legislações penais, como, por exemplo, a violência nas relações de gênero. Do mesmo modo, certos comportamentos eivados de preconceitos contra grupos determinados — negros, migrantes, mulheres, pobres, homossexuais — dificilmente são caracterizados como crimes. Compreendem violência simbólica, pois agredem valores culturais relativos ao respeito mútuo e à dignidade das pessoas.

Os efeitos da violência produzem danos à integridade física, psíquica, moral, aos bens materiais e simbólicos. Resultam em dor e sofrimento impostos por uns contra outros. Por isso, compreendem tanto dimensões objetivas — a morte de alguém, a perda de um direito, restrições à livre circulação inclusive de ideias — quanto experiências subjetivas.

Sob essa perspectiva, atos violentos estão referidos ao mundo das percepções coletivas e das representações. Ora a violência aparece como caos e desordem normativa, ora como transgressão aos valores considerados “sagrados”, como a inviolabilidade do domicílio, do corpo, da privacidade.

Na chamada era da globalização, vem adquirindo sentido lúdico ou performático, expresso em estéticas contemporâneas de existência tão bem narradas na literatura, nos filmes, na representação das lutas e dos esportes, da sexualidade e da competição pela existência cotidiana. Por fim, está presente com maior frequência e intensidade em sociedades autoritárias ou nas ditaduras (militares e civis), onde predominam relações assimétricas de poder. Por certo, não está ausente das sociedades democráticas, embora estas disponham de meios institucionais, legitimamente reconhecidos, para contê-la de acordo com as leis que limitam o uso arbitrário da força.

Essas características da violência acompanham a história das sociedades. Na Antiguidade clássica, compreendia ajustes na esfera das relações privadas entre senhores, seus escravos e dependentes domésticos. Na Idade Média, incorporou-se ao éthos cavalheiresco e guerreiro. Com o colonialismo moderno, esses hábitos migraram para o Novo Mundo e para outros continentes que não o europeu. Nessas sociedades, a violência passou a ser uma espécie de linguagem da vida cotidiana.

Com a marcha do processo civilizatório ocidental na Europa (séculos XV a XIX), que se irradiará para o resto do mundo, alcançando especialmente as Américas, o emprego cotidiano e recorrente da violência começa a ser socialmente reprovado. Dois processos ocorrerão simultaneamente: uma nova economia moral baseada na contenção dos impulsos agressivos (psicogênese) se dissemina por todos os estratos sociais; e a destituição dos particulares (civis) do direito de recorrer às armas e à força para resolução de conflitos nas relações sociais e interpessoais (sociogênese). O Estado moderno passa a ser a única comunidade a deter o monopólio

legítimo da violência regulado pelas Constituições nacionais e convenções internacionais. Esse modelo de comportamento tendeu a se formalizar com a consolidação da democracia representativa, que reconhece a existência de canais institucionais (oficiais e públicos) para a resolução de conflitos.

No Brasil, desde a colônia a violência esteve incorporada ao cotidiano dos homens escravos e livres, inclusive sitiados pobres, esposas, filhos e agregados domésticos. No mesmo sentido, da colônia à República, a violência desmedida foi utilizada habitualmente na repressão a movimentos sociais contestatórios, como as revoltas regionais, em especial contra o movimento operário nascente no final do século XIX. Foi traço marcante dos períodos de vigência de ditaduras militares, como na República da Espada — isto é, os dois primeiros governos militares no início do período republicano (1889-94) —, no Estado Novo (1937-45) e no golpe de Estado (1964-85), regimes que perseguiram dissidentes políticos.

Surpreendentemente, após o retorno da sociedade brasileira ao estado de direito, explodem conflitos de diversa natureza: crescimento dos crimes, em especial em torno das formas organizadas (por exemplo, tráfico de drogas), graves violações de direitos humanos e conflitos com desfechos fatais nas relações interpessoais. Aumentaram destacadamente os homicídios com concurso de arma de fogo, cujos alvos privilegiados são homens de quinze a 29 anos, habitantes dos bairros que compõem as chamadas periferias das regiões metropolitanas. A resposta do Estado tem sido caracterizada por ambivalência, ora legislando e apostando em políticas do tipo “mão dura” ou tolerância zero, ora em políticas “liberais” e inscritas no território dos direitos humanos, priorizando a humanização do tratamento penal e focalizando a proteção dos direitos de grupos determinados (mulheres, crianças, negros, idosos).

Nesse novo contexto social e político, a violência no Brasil deixou de ser pensada como afeita à órbita das relações privadas. Cada vez mais, é matéria de inquietação pública,

alimentando sentimentos coletivos de medo e insegurança e estimulando debates públicos. Não menos relevante foi o interesse das ciências sociais e das humanidades desde meados da década de 1970.

O debate entre cientistas sociais foi muito influenciado pela transição política. Muitos acreditavam que a reconstrução da democracia conduziria inevitavelmente à pacificação da sociedade. Mas não foi o que aconteceu, diante justamente do crescimento dos crimes e da violência em geral. Era preciso então explicar o cenário social que estava se armando, assim como suas causas. Os argumentos gravitavam em torno dos efeitos da desigualdade produzida pelo capitalismo, das heranças autoritárias da sociedade brasileira que se encontravam ancoradas nas agências policiais e judiciais ou das características da “cultura” na sociedade brasileira. Chegava-se, na tradição do pensamento social, a reconhecer que a sociedade civil no Brasil nunca existira, o que contribuía para acentuar a histórica desconfiança das elites políticas nas leis e nas instituições republicanas.

Em quase quarenta anos de investigação empírica (1970-2010), muitos desses argumentos foram retificados, mitos foram questionados e demolidos, hipóteses foram sendo elaboradas e mesmo revistas com base em resultados de rigorosas investigações etnográficas ou com apoio em inúmeras outras perspectivas metodológicas, como tratamento estatístico de dados primários ou secundários, análises de fontes documentais, realização de histórias de vida e entrevistas com os protagonistas dos acontecimentos.

Um dos esforços realizados foi conhecer as características e a evolução dos crimes e da violência com base em estatísticas oficiais, cuja qualidade e fidedignidade eram àquela época questionáveis. Os estudos revelavam o crescimento, desde fins da década de 1970, de quase todas as modalidades de crimes contra o patrimônio e contra a vida. Aumentavam em volume e intensidade os chamados crimes violentos, aqueles

que ameaçam a integridade física das pessoas, como roubos, estupro, extorsão mediante sequestro e homicídios. O crescimento acelerado dos homicídios, sobretudo na região Sudeste do país, passou a frequentar o noticiário e exerceu forte pressão sobre as agendas governamentais e das ciências sociais.

Não apenas essas modalidades de crime estavam crescendo. Paradoxalmente, os avanços da democracia corriam paralelos a graves violações de direitos humanos. Ao crime vinha se associar a ação de justiceiros e esquadrões da morte, compostos por pessoas civis e policiais. Linchamentos, que sempre existiram na sociedade brasileira, começaram a ocorrer com maior frequência, sobretudo nas capitais de São Paulo e Salvador. Tudo concorria para que práticas de justiça popular e rústicas ocupassem o espaço deixado pelas instituições oficiais de aplicação das leis e distribuição de justiça. Contra esses cenários de violência, policiais, não raro estimulados pela formação adquirida nas agências de polícia, recorreram ao uso abusivo da força, contribuindo para o aumento, nas estatísticas, de casos de morte.

Compõe ainda esse cenário de violência a explosão de conflitos nas relações interpessoais e intersubjetivas, que nada parecem ter em comum com a criminalidade cotidiana. Compreendem conflitos entre os homens e suas companheiras, entre parentes, vizinhos, amigos, colegas de trabalho, entre conhecidos que frequentam os mesmos espaços de lazer, entre pessoas que se cruzam diariamente nas vias públicas, patrões e empregados, entre comerciantes e seus clientes. Resultam, em não poucas circunstâncias, de desentendimentos variados acerca da posse ou propriedade de um bem, de paixões não correspondidas, compromissos não saldados, de reciprocidades rompidas, de expectativas não preenchidas quanto ao desempenho convencional de papéis, como os de pai, mãe, mulher, filho, estudante, trabalhador, provedor do lar.

Entre os pesquisadores, não há consenso a respeito das possíveis explicações para essas tendências de evolução do

crime e da violência no Brasil. Algumas hipóteses têm sido mais bem exploradas e podem ser agrupadas em duas ordens de explicações.

Primeiramente, referem-se ao conjunto de mudanças pelas quais vem passando a sociedade brasileira desde a segunda metade do século passado, e sobretudo a partir do retorno ao Estado Democrático de Direito. No espaço de três gerações, o Brasil deixou de ser uma sociedade agrária. Processos acelerados de urbanização, industrialização, crescimento e diversificação do setor de serviços alteram padrões tradicionais de recrutamento dos trabalhadores, exigindo cada vez mais investimentos em profissionalização e expansão da escolaridade, ampliando as oportunidades de acesso ao mercado de trabalho para setores da população antes pouco representados, como mulheres e jovens.

Cresce a circulação da riqueza e da renda. O crime segue a rota da riqueza e não da pobreza, como muitas vezes se acreditou. Mudam as relações entre as classes sociais, que se diversificam e se tornam menos polarizadas, assim como relações intergeracionais, entre os gêneros, entre as etnias, tornando mais complexas as hierarquias sociais. Mais modernizada e conectada com as transformações globais, e tudo o que isso representa em termos dos usos das tecnologias nos modos de vida cotidianos, a sociedade brasileira se torna mais suscetível às mobilidades verticais e horizontais. Pouco a pouco emergem novos padrões de relações entre governantes e governados, expressos nas eleições e nas tendências majoritárias do voto popular.

Todo esse conjunto de mudanças incide também na esfera das representações sociais e da cultura. Como as sondagens de opinião têm demonstrado, a sociedade brasileira vem revelando atitudes ambíguas com relação às leis e às instituições. Ora apoia a democracia, o respeito à legalidade e aos direitos humanos. Ora, contrariamente, reconhece que as leis não valem para todos, as instituições privilegiam gru-

pos sociais, os direitos não são universais, vale a vontade do mais forte. Cenários como esses contribuem para enfraquecer a confiança dos cidadãos nas instituições encarregadas de aplicar as leis e oferecer segurança à população.

É nessa espécie de “vácuo” que a sociedade brasileira assistiu impassível à chegada do crime organizado entre as classes populares, notadamente em torno do tráfico e comércio ilegal de drogas. Atraindo para si outras modalidades de crimes, como assaltos a bancos e sequestros de pessoas, o narcotráfico tem adquirido características particulares em distintas regiões do país. Em São Paulo, não tem sido diferente, com o surgimento do crime organizado, altamente centralizado e hierarquizado, controlado a partir das prisões e se irradiando pelos bairros populares e com o concurso de pistoleiros profissionais. Além do mais, o envolvimento de segmentos da classe média e mesmo de elevados estratos socioeconômicos nas atividades conexas, como lavagem de dinheiro, fraudes bancárias, corrupção de autoridades e governantes, tem se tornado recorrente. Esse quadro se completa com as conexões entre mercados ilegais e mercado político, das quais resultam financiamento também ilegal de campanhas políticas, corrupção de autoridades e enriquecimento ilícito.

Uma segunda ordem de explicações reside no âmbito mais propriamente institucional. No Brasil, suspeita-se que nunca se consolidou o monopólio estatal legítimo do uso da coerção física. Se isso é verdade, a emergência e a disseminação do crime organizado contribuíram ainda mais para enfraquecer a capacidade do poder público de exercer controle legal do crime e da violência. A sociedade mudou, os crimes cresceram e se tornaram mais violentos; o crime organizado se espalhou inclusive com o apoio de armas potentes e de tecnologias de informação. Todavia, o sistema judicial permaneceu apegado aos padrões tradicionais, alicerçados na criminalização do comportamento dos pobres e voltados para perseguir e prender bandidos conhecidos.

As agências policiais costumam reconhecer a necessidade de reforma institucional, seja em suas práticas de policiamento repressivo e preventivo, seja nas técnicas de investigação policial, assim como nas suas formas de recrutamento e formação profissional de seus quadros. Muitos policiais persistem acreditando que o problema do controle do crime e da violência é de exclusiva competência das autoridades policiais, daí as demandas em torno de mais armas e reaparelhamento das forças. Ignoram que segurança pública é, cada vez mais, objeto de planos de ação que envolvem não apenas conhecimento especializado, mas também parcerias entre governos e organizações da sociedade civil.

A despeito das mudanças recentes impressas nas leis penais, o modelo de aplicação de sanção permanece preso às tradições liberais de individualização da responsabilidade e de punição, em resolutivo contraste com as formas sociais organizadas de criminalidade e violência. Fechando o círculo, os governos federal e estaduais têm endereçado vultosos investimentos para ampliação de vagas e modernização do sistema penitenciário. É verdade que a situação de aberta violação de direitos humanos tem recomendado a ampliação da oferta de vagas para conter a superpopulação carcerária em obediência às convenções internacionais. Contudo, o outro lado desse quadro é perverso, pois criou condições favoráveis para a expansão do crime organizado no interior das prisões.

Não é estranho que a violência tenha se apropriado do cotidiano dos cidadãos e cidadãs brasileiros. Por um lado, intensificou o sentimento de medo e insegurança coletivos, de que as leis não são aplicadas, de que a impunidade é regra, de que os mais fortes podem impor sua vontade sob ameaça do uso da força. Por outro, a violência paradoxalmente instituiu linguagens, representações do mundo que parecem ordenar e hierarquizar relações e atribuir sentido ao inevitável — as mortes, os ilegalismos, a arbitrariedade das autoridades no controle social. Os rumos da sociedade democrática no

Brasil estão exigindo maior conexão entre políticas de segurança pública e políticas de proteção e promoção de direitos humanos, capazes de realizar o esperado desejo de uma sociedade mais justa, solidária e internamente pacificada.

#### SUGESTÕES DE LEITURA

- ELIAS, Norbert. *O processo civilizador*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990 e 1993. 2 v.
- HOBSBAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- MISSE, Michel. *Crime e violência no Brasil contemporâneo*. Estudos de sociologia do crime e da violência urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- ROBERT, Philippe. *Sociologia do crime*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- ZALUAR, Alba. *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2004.

SEGURANÇA  
PÚBLICA:  
DIMENSÃO ESSENCIAL  
DO ESTADO  
DEMOCRÁTICO  
DE DIREITO

Luiz Eduardo Soares



Está aí um daqueles temas sobre os quais todo mundo tem opinião. Quando todos conhecem o assunto, entramos em área de perigo e o alerta do pesquisador dispara. Por um motivo muito simples: o excesso de notícias, conversas e opiniões transmite a impressão de que falamos da mesma coisa e concordamos quanto ao essencial, o que pode ser — e, frequentemente, é — falso. O melhor a fazer, então, é esquecer o que sabemos sobre segurança e recuar para o estágio preliminar, respondendo à pergunta mais simples: o que é segurança pública?

A resposta parece óbvia, mas não é. Testemos uma primeira hipótese: segurança descreve uma situação da vida social em que não ocorrem crimes ou em que eles são raros. Ou: segurança é o nome que se dá a um estado de coisas que caracteriza a vida social quando ela é pacífica e transcorre sem crimes, afirmando-se, portanto, a plena vigência do respeito às leis. Ou ainda: segurança é a qualidade que distingue sociedades sem crime — ou quase desprovidas de crimes. Elas seriam sociedades “seguras”; nelas os indivíduos viveriam “em segurança”.

Duas objeções: onde há mais crimes? Nos países regidos por Estados autoritários, como Coreia do Norte, China, Cuba e Irã, ou nos Estados Unidos? Pelo pouco que se sabe, há menos crimes sob o totalitarismo. Contudo, o fato de haver menor número de crimes em sociedades politicamente autoritárias não significa que teocracias, fechamento cultural, perseguições, torturas, censura e execuções gerem segurança pública. Afinal, a paz dos cemitérios não figura em nosso sonho feliz de cidade. Resumindo: nem sempre ausência de crimes (ou poucos crimes) corresponde à segurança pública. Basta observar o medo. Supostamente, se há segurança não há medo, pelo menos não há medo constante e difuso de ataques físicos e morais, intervenções arbitrárias e imprevisíveis, abusos, violações, violência. Pois, se é assim, sob o totalitarismo não há segurança, porque o medo é onipresen-

te e corrói a confiança — inclusive nas instituições do Estado, a começar pela Justiça. Ou seja, o que entendemos por segurança tem menos a ver com crime e mais a ver com confiança e ausência do medo.

Uma explicação para o erro da primeira resposta: crime é o que o Estado define como tal e, por consequência, não pode servir de critério fixo e moralmente digno. Como sabemos, ao longo da história e no mundo contemporâneo, os Estados se organizam das mais variadas maneiras e classificam as ações humanas das mais diversas formas, vendo crimes onde outros identificam virtude e enxergando legitimidade em atos que outros abominam como perversão intolerável. Evitemos, pois, falar em crime sem examinar o valor e o conteúdo de cada prática e de cada qualificação.

Outra resposta insuficiente (a segunda) poderia ser assim formulada: segurança pública é a duradoura ausência de violência — qualquer que seja a sua forma de manifestação — na vida de uma sociedade. Algumas sociedades tradicionais apresentam pequena quantidade de práticas violentas no espaço público, mas inúmeros casos de violência doméstica contra mulheres e crianças, porque a desigualdade entre os gêneros é sancionada pela cultura e a brutalidade perpetrada contra os filhos é definida como recurso educativo. Quem observasse apenas os dados convencionalmente examinados em pesquisas sobre segurança provavelmente não captaria esses processos dramáticos e em certo sentido subterrâneos. O alibi evocado para justificar a negligência do estudioso seria o adjetivo *público*, como se a experiência dos indivíduos, transposta a porta de casa, deixasse de ser pertinente para a fruição disso que se chama segurança. Ela é considerada *pública* porque afeta a coletividade, constituindo-se em um bem universal. O adjetivo *público*, aqui, não se opõe ao significado de *privado* enquanto sinônimo de *doméstico*, mas a *privado* enquanto *exclusivo*, isto é, correspondendo à qualidade daquilo *que não se compartilha*.

Apesar das virtudes do aposto — estendendo o campo de observação das práticas qualificáveis como violentas, deslocando nosso foco para o mundo doméstico e até para a esfera invisível, porém densa, das relações intersubjetivas —, esse movimento de ampliação traz consigo alguns problemas. A começar pelo fato de que talvez nem toda forma de violência seja negativa e se oponha à segurança. Considere, por exemplo, uma luta de boxe ou um campeonato de artes marciais, rigidamente disciplinados por regras e limites. Segundo a visão de seus mestres, as artes marciais cumpririam papel educativo. Eles fazem questão de enfatizar a diferença entre a violência e a força no esporte, onde é usada com técnica e limitada por normas severas.

Trata-se de um tópico interessante para reflexão. Basta enunciá-lo para mostrar que expandir o campo semântico da violência tem vantagens e desvantagens. Nem sempre seria adequado fazê-lo. Há argumentos críticos que merecem atenção e encontram boas bases na filosofia, na psicanálise e nas ciências sociais. Outro complicador proviria do olhar antropológico sobre a categoria violência. Em diferentes culturas, o que denominamos violência — palavra que como vimos é polissêmica em nossa própria cultura — se divide e se ramifica, e se refrata em múltiplos sentidos, vinculados a cosmologias, crenças e valores os mais diversos. O mesmo vale para as categorias medo, segurança, público, privado, força, autoridade, poder, liberdade, obediência, coerção, direito, dever, individualidade etc. É razoável — ainda que incerto, em virtude da variação de situações entre culturas diferentes e no interior da mesma cultura — definir “violência negativa” como a imposição, por ação ou omissão, de sofrimento evitável ao outro, provocando-lhe danos (físicos ou psicológicos) ou ferindo seus direitos (nesse caso, se o contexto social for regido pelo princípio da equidade e pelo Estado Democrático de Direito).

Uma consequência do reconhecimento da diversidade cultural é a necessidade de restringir essas reflexões às socieda-

des com Estado. Essa restrição remete a problemática da segurança pública ao Estado, entendido como o aparato institucional que detém o monopólio da violência legítima. Eis aí mais uma acepção positiva da violência, nesse caso definida como o emprego potencial dos meios de coerção (armas, polícias, força organizada) a serviço de objetivos aprovados pela sociedade, porque conformes às determinações legais, sendo a legislação fruto da vontade popular, nos termos instituídos democraticamente pelo Estado Democrático de Direito. Em outras palavras: a violência seria legítima quando empregada pelo Estado para proteger direitos e liberdades, evitando, portanto, a violência ilegítima. Também seria legítima aquela adotada por um indivíduo para defender-se da violência ilegítima. Em todos os casos, a ideia de proporcionalidade cumpre um papel central, uma vez que não se justificaria fazer a ou-trem um mal maior do que aquele que se procura evitar, em sendo possível calibrar a reação defensiva.

Mas não percamos o fio da meada. A segunda resposta — segurança pública é a ausência de violência — também é insuficiente. Por quê? Simples: se a expressão “segurança pública” se restringir a descrever sociedades em que a violência esteja ausente, vai ter pouco uso. Talvez fosse melhor aposentá-la e não perder mais tempo com ela. Há gradações e mediações da maior importância, e essas diferenças graduais não são pouca coisa. A inviabilidade de prevenirmos inteiramente a violência não significa que não haja gradações de imensa relevância para a sociedade.

Se o “tudo ou nada” não se aplica (ausência de violência ou guerra de todos contra todos), uma terceira resposta pode surgir, inspirada pela necessidade de buscar algum ponto intermediário de equilíbrio, talvez um certo padrão ou alguma medida que fossem razoáveis. Alguém talvez se sentisse disposto a propor a hipótese de que certa média de atos geradores de insegurança seria aceitável, para sociedades de determinado porte, com certas características. Quem sabe, partindo da ex-

periência real de sociedades existentes, que sejam avaliadas pelo senso comum internacional como razoavelmente seguras? Por exemplo, os países nórdicos europeus, de tradição social-democrata, que apresentam ao mesmo tempo baixas taxas de violência (adotando-se uma interpretação frouxa da palavra) e os melhores indicadores mundiais relativos a desigualdade, educação, qualidade de vida, e acesso a bens e serviços, em regimes democráticos. Não seria despropositado tomar esses países como referência e fixar um patamar para definir com mais firmeza e substância o que seria segurança pública. Na medida em que as taxas se afastassem do patamar, negativamente, uma sociedade seria mais insegura. Aproximando-se da referência, tornar-se-ia mais segura.

Nenhum absurdo nessa proposta. Entretanto, sua utilidade também seria questionável. Digamos que um país ou uma cidade reduza à metade as práticas por ela mesma classificadas como inaceitavelmente violentas. Digamos também que essa diminuição dos casos intoleráveis de violência seja perceptível e se sustente ao longo de um tempo razoável. É provável que a população beneficiada por esse declínio da violência se sinta mais segura e avalie positivamente a segurança em sua cidade, ou país. Ainda que o patamar, isto é, o número de casos, continue elevadíssimo, em termos absolutos. A comparação que realmente lhe importa, aquela que vai sensibilizá-la, é a que se estabelece com sua própria experiência anterior, e não com países ou cidades distantes ou com taxas, números e cálculos abstratos. O mesmo vale na direção oposta.

Se a população valoriza a comparação endógena (consigo mesma), não o faz por ignorância ou falta de cultura sociológica, mas porque é o mais relevante para sua vida. Não é à toa que os formuladores de políticas públicas optam pelo mesmo viés. Afinal, se lhes cabe elaborar políticas e orientar ações que reduzam a violência, de que lhes servem os números eslavos ou patamares artificialmente concebidos por estudiosos preocupados com a definição do conceito de segurança públi-

ca? Os dados pertinentes são os que descrevem as dinâmicas em curso na realidade que lhes compete transformar. Os números importantes referem-se aos anos anteriores e ao presente. São essas as referências que fazem sentido para técnicos, governantes e profissionais que atuam na área. Tanto quanto para a população. Sendo assim, uma boa dose de relatividade passa a perturbar as definições gerais e abstratas.

A quarta resposta é também insuficiente: segurança pública é a própria ordem social, desde que seja conforme às determinações legais — “o império da lei e da ordem”. O problema dessa hipótese está na reificação da ordem, ou seja, em tratá-la como se fosse uma coisa, um objeto, uma substância, que existe por si mesma, tem permanência e é independente da vontade de quem a compõe e a observa. Pois não existe tal coisa. O que há, quando se declara que a ordem existe, são constelações de indivíduos interagindo de modo dinâmico, segundo certo padrão, quer dizer, confirmando determinadas expectativas, derivadas da observação do passado. A confirmação das expectativas, isto é, a reprodução de certo padrão, não garante a continuidade desse processo de reprodução, ainda que funcione como um preditor poderoso. Um padrão de interações dinâmicas é o modelo que se pode descrever com base no exame da experiência pregressa. Um flagrante desse conjunto de interações dinâmicas é apenas um flagrante, não a fotografia de uma ordem permanente, cuja durabilidade se assemelhe à ideia que fazemos de um objeto físico. Bastaria que os trabalhadores interrompessem suas atividades para que a ordem entrasse em colapso.

A ordem é, na verdade, expectativa de ordem. Ela é uma prospecção. E funciona como uma profecia que se autocumpre: na medida em que todos esperam que os demais repitam sua rotina, a tendência é que cada um busque fazê-lo, tornando real a expectativa generalizada, até porque cruzar os braços e ficar em casa, no contexto em que os outros trabalham ou desempenham suas atividades regulares, custaria caro nos

mais diferentes sentidos, inclusive econômico. Se a expectativa é de desordem ou se as expectativas predominantes são instáveis, a ordem já foi rompida e a insegurança reina.

Aqui, é preciso cuidado: insegurança pode provir de acidentes naturais, crises econômicas, dramas familiares, epidemias, sendo em essência uma experiência múltipla e polissêmica. Por consequência, segurança pública engloba, potencialmente, essa pluralidade de esferas da vida coletiva. Entretanto, para fins de delimitação analítica e divisão do trabalho entre as instituições do Estado, convém circunscrever nosso objeto, restringindo-o ao plano das experiências relacionadas à paz ou ao uso da força, ao respeito a regras socialmente sancionadas ou à sua ruptura, sobretudo quando estão em risco o corpo, os bens e a identidade moral de indivíduos, e a necessidade de intervenção legítima da coerção do Estado, seja preventiva, seja repressiva, seja reparadora — auxiliando a Justiça criminal.

Revedo o que aprendemos nessa caminhada, chegamos às seguintes conclusões: 1) segurança pública não se reduz à existência ou inexistência de crimes; 2) não se esgota na presença ou ausência de fatos visíveis e quantificáveis, embora diga respeito à relação com a experiência emocional, física e/ou simbólica da violência intolerável; 3) incorpora a dimensão subjetiva, como o medo, que é sempre intersubjetiva, porque experimentada em sociedade; 4) é indissociável de algumas dimensões políticas fundamentais, como democracia ou ditadura, e da regência de formas locais (ou capilares e domésticas) de poder, tirânicas ou libertárias; 5) diz respeito a toda a coletividade; 6) seu alcance envolve as esferas pública e privada; 7) não pode ser definida por um critério fixo e permanente, nem mensurada de forma abstrata e artificial; 8) depende de contextos específicos e de histórias singulares — nesse sentido, é social, histórica e culturalmente relativa, ainda que essa relatividade seja limitada pelos balizamentos substantivos referidos acima (como, en-

tre outros, a prática de violência inaceitável, o regime político e as formas de poder local ou capilar).

Alcançamos, então, uma definição sintética — isto é, capaz de reunir todos os requisitos acima listados — e bastante simples: segurança pública é a estabilização universalizada, no âmbito de uma sociedade em que vigora o Estado Democrático de Direito, de expectativas positivas a respeito das interações sociais — ou da sociabilidade, em todas as esferas da experiência individual. O adjetivo “positivo” sinaliza a inexistência do medo e da violência (em seus significados negativos), e a presença da confiança, em ambiente de liberdade. Corresponde, portanto, à fruição dos direitos constitucionais, em particular daqueles que se relacionam mais imediatamente com a incolumidade física e moral, e à expectativa de sua continuidade ou extensão no tempo, reduzindo-se a incerteza e a imprevisibilidade, o medo e a desconfiança. E assim concorrendo para que círculos virtuosos substituam círculos viciosos — dinâmicas negativas que se retroalimentam, estimuladas por narrativas dominadas pelo medo e pela demonização do outro. Em vez de atitudes defensivas de quem espera agressões e as acaba precipitando, no ambiente seguro predominam posturas desarmadas e cooperativas, que estimulam a difusão de respostas e expectativas sociáveis e produtivas.

Expectativas envolvem percepções sobre o presente, alimentadas por narrativas sobre o passado, e prefigurações do futuro. Trata-se, portanto, de fenômeno plural, por excelência, frequentemente contraditório, subordinado a distintas mediações. Nesse contexto, a mídia opera como importante elo na cadeia das desiguais produções narrativas, concorrendo para a formação diferenciada de expectativas. Essa multiplicidade dificilmente é redutível a uma tendência hegemônica, nas sociedades de massa, o que torna a segurança pública também sujeita a avaliações múltiplas e converte os esforços dirigidos a promovê-la em simples ações orientadas para a

redução de danos e para a geração capilar de experiências e narrativas positivas.

A estabilização referida no conceito de segurança pública constitui um processo e, como vimos, é sempre não mais do que uma tendência — que não se realiza como um fenômeno objetivo localizado no tempo e no espaço, e que é vivenciado diferentemente por distintos grupos e indivíduos —, para a qual concorrem diferentes fatores, entre os quais as instituições do Estado cuja função constitucional é oferecer e garantir a fruição desse bem coletivo.

Por isso, entende-se que o papel das polícias, assim como de todas as instituições do campo da segurança pública, é o de atuar, se preciso com o uso comedido e proporcional da força, para prevenir desrespeito aos direitos e às liberdades, promovendo a estabilização generalizada de expectativas positivas, inclusive relativamente a seu próprio comportamento, que não pode trair sua missão constitucional, eminentemente democrática, protetora da cidadania, da vida e da dignidade humana. O acesso à Justiça é componente fundamental do processo de construção interativa, intersubjetiva e multidimensional — isto é, envolvendo Estado e sociedade — da segurança pública, porque esta apenas subsiste caso faça parte das expectativas de indivíduos e grupos a suposição de que eventuais ataques aos direitos — sobretudo os mais sensíveis e diretamente ligados à vida, à integridade física e moral, à liberdade e à propriedade dos bens mais próximos — serão reparados tempestivamente e com equidade.

Qual o impacto prático desse conceito de segurança pública? Se o levarmos a sério, as políticas responsáveis por promovê-la teriam de ser multidimensionais ou intersetoriais, isto é, não se restringiriam a ações policiais, e estas, por sua vez, respeitariam a vida, a equidade, os direitos e as liberdades, rejeitando atitudes que ampliassem o medo e a iniquidade no acesso à Justiça.

## SUGESTÕES DE LEITURA

- KANT DE LIMA, Roberto. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- . *Polícia e sociedade*. Série publicada pela Edusp, organizada pelo NEV.
- ROLIM, Marcos. *A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.
- SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). *Prevenção da violência*. O papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Legalidade libertária*. Rio de Janeiro: Lumen-Juris, 2006.
- . *Meu casaco de general; 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.