



*P*olícia e Democracia:  
desafios à educação  
em direitos humanos

## Órgãos de Coordenação da Execução Estadual



Gabinete de Assessoria Jurídica  
às Organizações Populares

Coordenação do Programa  
Educação para Cidadania



Universidade Federal de Pernambuco



Universidade Federal da Paraíba



Universidade Federal de Sergipe

**Apoio Financeiro**



THE FORD FOUNDATION  
Escritório do Brasil

*Organizadores*

Paulo Sérgio da Costa Neves  
Célia D. G. Rique  
Fábio F. B. Freitas

*P*olícia e Democracia:  
desafios à educação  
em direitos humanos

RECIFE - 2002



Copyright 2002 by

ISBN 85

Projeto gráfico e capa  
Clara Negreiros

Imagem da capa  
La Rue Montorgueil, 30th June - Claude Monet, 1878

Revisão dos originais  
Maria Alves de Albuquerque  
Valquiria Lavareda

Apoio:



Os artigos publicados neste livro são de absoluta responsabilidade de seus autores.

P766 Polícia e democracia: desafios à educação em direitos humanos /  
Paulo Sérgio da Costa Neves, Célia D. G. Rique e  
Fábio F. B. Freitas (organizadores); prefácio: Sérgio  
Adorno; introdução: Paulo Sérgio da Costa Neves. -  
Recife: Gajop; Bagaço, 2002. 296 p.

ISBN 85 -

1. Direitos humanos. 2. Polícia - Brasil. 3. Democracia.  
4. Segurança pública. 5. Cidadania. I. Título: desafios à educa-  
ção em direitos humanos.

CDU - 342.72./73  
CDD - 323

# Sumário

|   |     |
|---|-----|
| <b>Prefácio</b>   |     |
| <i>Sérgio Adorno</i> .....  | 07  |
| <b>Introdução</b>   |     |
| <i>Paulo Sérgio da Costa Neves</i> .....  | 13  |
| <br>  |     |
| <b>Primeira parte – Direitos humanos e cidadania</b>  |     |
| <br>  |     |
| História e atualidade dos direitos do homem   |     |
| <i>Giuseppe Tosi</i> .....  | 25  |
| <br>  |     |
| Para além da “estadania”: pensando a cidadania como categoria estratégica   |     |
| <i>Fábio F. B. Freitas</i> .....  | 49  |
| <br>  |     |
| <b>Segunda parte – Desafios da educação para a cidadania</b>  |     |
| <br>  |     |
| Polícia, direitos humanos e educação para a cidadania   |     |
| <i>Manoel Carlos Mendonça Filho, Maria Cristina Martins, Maria Teresa Nobre e Paulo Sérgio da Costa Neves</i> ..... | 85  |
| <br>  |     |
| O pensamento crítico na delegacia: um desafio à educação para a cidadania   |     |
| <i>Marcelo Ferreri</i> .....  | 111 |
| <br>  |     |
| Reflexões sobre a educação para a cidadania: uma prática com os policiais militares de Pernambuco                   |     |
| <i>Maria Auxiliadora Gonçalves da Silva</i> .....   | 127 |

### **Terceira parte – Repensando a violência e construindo espaços públicos nas organizações policiais**

Espaço público, polícia e cidadania: em busca de novas formas de sociabilidades  
*Paulo Sérgio da Costa Neves* ..... 145

Superando a dicotomia sociedade x policial militar: relato de uma experiência.  
*Maria Teresa Nobre e Frederico Leão Pinheiro* ..... 171

Um estudo etnográfico da instituição Polícia Militar  
*Adriano Oliveira* ..... 195

Polícia e direitos humanos: embates e interações  
*Paulo Sérgio da Costa Neves e Gleise da Rocha Passos* ..... 205

Discutindo a experiência do curso “A Polícia como Protetora dos Direitos Humanos”  
*Karla Patrícia Barbosa Costa e Paula Wiltshire Soares Farias* ..... 225

### **Quarta parte – Democracia e segurança pública**

Por que punir? Qual punição? Que segurança pública?  
*Giuseppe Tosi e Marlene Helena Oliveira Silva* ..... 241

O (sub)sistema de segurança pública: práxis e perspectivas  
*Andréa Depieri de Albuquerque Reginato* ..... 259

Polícia Civil, segurança pública e violência: pensando as práticas institucionais da Delegacia da Mulher em Aracaju  
*Maria Teresa Nobre e Paula Wiltshire Farias* ..... 273

# Prefácio

## **A sociedade brasileira e o monopólio estatal da violência**

A moderna sociedade e Estado democráticos floresceram, como se sabe, no contexto da transição do feudalismo ao capitalismo, verificado na Europa ocidental entre os séculos XV e XVIII. No curso desse processo, operaram-se substantivas transformações na economia, na sociedade, no Estado e na cultura. A dissolução do mundo social e intelectual da Idade Média acelerou-se no último quartel do século XVIII, conhecido como a “era das revoluções” convergindo para o fenômeno que Max Weber nomeou “desencantamento do mundo”. Foi no bojo desse processo que nasceram e se desenvolveram a empresa capitalista e o Estado burocrático, e se separaram da esfera religiosa a ciência, a arte e a moral.

O núcleo articulador do Estado burocrático moderno centrou-se em torno do aparelho racional de gestão político-administrativa constituído em torno de: 1) um sistema fiscal centralizado e estável; 2) uma força militar profissional, permanente e sujeita a um comando central; 3) uma justiça cujas atribuições e prerrogativas constituem monopólio do poder público; e 4) uma administração burocrática fundada na existência de funcionários especializados.

Em diferentes países e sociedades, a modernização da legislação penal - em particular na Europa durante e logo após o processo revolucionário em fins do século XIX e início do século XX - ensejou todo um grande debate entre processualistas visando a alcançar fórmulas, política e juridicamente aceitáveis, capazes de promover a apuração da responsabilidade penal segundo regras fixas, precisas e objetivas que, se não eliminassem, ao menos reduzissem o campo possível de aplicação de sanções arbitrárias e injustas. Tornou-se imperativo fundar toda uma arquitetura de provas e contraprovas que permitisse aos julgadores não ape-

nas conhecer todas as versões, pontos de vista e aspectos sobre um fato criminal determinado - daí a pertinência do contraditório penal e de todas as garantias proporcionadas à produção de provas, facultadas quer a acusadores, quer a acusados -, como também decidir segundo o critério de certeza e liquidez jurídicas. Daí, também, todos os cuidados que se cercam na produção de provas documentais e de provas orais, bem como na observância de requisitos que assegurem ampla defesa aos acusados. A emergência da moderna Justiça penal nos quadros do Estado de Direito foi seguida, portanto, de rigorosa codificação dos procedimentos judiciais.

Tais princípios foram sendo aperfeiçoados ao longo dos séculos XIX e XX impulsionados, quer em virtude de avanços no campo da lei e da ordem jurídica, quer no campo da polícia. No curso desse processo, o Estado de Direito vem cumprindo papel decisivo na pacificação da sociedade. O Estado moderno constituiu-se como centro que detém o monopólio, quer da soberania jurídico-política, quer da violência física legítima, processo que resultou na progressiva extinção dos diversos núcleos beligerantes que caracterizavam a fragmentação do poder na Idade Média. Disso resulta toda uma literatura e um debate, desde o século XVIII, que abordam os fins do aparelho policial, suas relações com a sociedade e os cidadãos e, em especial, os limites legais ao emprego da força física. Tanto na América do Norte quanto na Europa ocidental, desde àquela época, prosperaram discussões que buscam uma sorte de conciliação entre algumas das exigências impostas pelo moderno Estado de Direito: aplicação de lei e ordem, contenção repressiva dos crimes dentro dos marcos da legalidade e proteção dos cidadãos quanto a ataques de quaisquer ordens, partissem não importa de quem, ou de tal ou qual grupo social e/ou institucional. Qual a polícia compatível com a sociedade democrática? Como compatibilizar as funções repressivas do aparelho policial com as exigências de proteção dos direitos humanos? Eis algumas das questões que ainda hoje – e talvez mais do que nunca após os acontecimentos de 11 de setembro – fazem eco no debate público.

A sociedade brasileira é tributária dessas tradições,<sup>1</sup> a despeito de sua particular inserção no mundo ocidental moderno. A polícia vem sofrendo, desde as primeiras décadas do século XX, sucessivas reformas administrativas visando reaparelhá-la para conter a “desordem urbana”. Desde os

---

1 Desenvolvi esses temas em ADORNO, S. Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades. In: ZAVERUCHA, Jorge (Org.). **Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX**. Recife: Bagagem, 1998. p. 149-189.



últimos quarenta anos - e mais particularmente nos momentos em que o esforço policial esteve concentrado de modo prioritário na repressão à dissidência política -, a modernização da Segurança Pública consistiu em um projeto deliberado de expansão física, mediante a construção de novas instalações e de aumento do contingente policial; de ampliação do raio de intervenção; de integração e coordenação de setores, por meio da introdução de substantivas alterações no organograma de órgãos vinculados à Secretaria Estadual; de renovação da frota de veículos e do sistema de comunicações; de profissionalização de quadros através do aperfeiçoamento e treinamento em cursos especializados. Logo no início dos anos 70, com certa precocidade quando comparado ao que se passou em outros setores congêneres das políticas sociais, a Segurança Pública contou com complexo sistema de informática destinado a conferir agilidade e eficiência aos serviços policiais e às práticas de controle e vigilância da população. No entanto, essas medidas “modernizantes” não têm logrado adequar o funcionamento das forças policiais às exigências do Estado Democrático de Direito. No domínio do policiamento preventivo - repressivo, sobrevivem não poucos problemas que comprometem uma política de respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana aliada à oferta de eficientes serviços de segurança pública.

Por exemplo, para conter esse crescimento da criminalidade violenta tem-se recorrido, não raro, a um controle igualmente violento da ordem pública, cujos resultados se espelham no emprego, não raro, desproporcional das forças policiais repressivas. Muitas vezes, sob pressões da “opinião pública”, as políticas públicas de segurança formulam diretrizes às agências policiais no sentido de conter a violência a qualquer custo, mesmo que para isso seja necessário comprometer vidas de indivíduos suspeitos do cometimento de crimes. O que se viu, nas duas últimas décadas, foi uma escalada ímpar da violência policial. Portanto, o uso abusivo da força repressiva permanece um problema a ser erradicado, a despeito dos esforços que vêm sendo empreendidos visando seu controle e mesmo à sua contenção.

Na mesma direção, parece terem-se ampliado as oportunidades de envolvimento de policiais (civis e militares) com essa delinquência violenta, dados os atrativos financeiros oferecidos pelo tráfico de drogas, seqüestros e outras modalidades de ilícitos penais. Os últimos acontecimentos

no Rio de Janeiro e em São Paulo, onde um número apreciável de policiais militares e civis é acusado de corrupção no exercício da função pública, parecem ilustrar esse paradoxo. Tudo isso, não obstante os esforços também empreendidos no sentido de renovação do recrutamento, da seleção e de reciclagem de profissionais, bem assim na profissionalização das forças policiais.

Ademais, acentuou-se sobremodo o desequilíbrio entre o crescimento dos crimes, sobretudo violentos, e a capacidade do poder público em investigar e processar penalmente seus possíveis responsáveis. No Direito Penal e no Processual Penal brasileiros busca-se, em princípio, assegurar a apuração da responsabilidade criminal segundo todos os requisitos, formalidades e garantias de modo que o desfecho processual reflita não o arbítrio dos julgadores, porém a convicção constituída a partir do jogo contraditório entre provas e contraprovas. No entanto, a despeito da retórica jurídica, nem sempre tem sido assim, pois uma série de circunstâncias turva o prosseguimento regular dos inquéritos policiais e do processo penal.

Do mesmo modo, inadequadas condições de trabalho contribuem para reter a produtividade em níveis muito aquém do esperado. Instalações deficitárias, espaços insuficientes para realização das atividades e para armazenamento de material de trabalho (inclusive processos), carência de equipamentos, lenta informatização das rotinas de serviço impedindo rápida recuperação de informações, acentuada fragmentação entre as agências que compõem o sistema de justiça criminal e, dentro de cada agência, entre divisões, departamentos, seções e setores - tudo isso contribui para que seja profundamente desequilibrada a relação entre os novos inquéritos instaurados, entrados no sistema, e os inquéritos encaminhados ao sistema judiciário, com indicação de prováveis responsáveis pelos crimes oficialmente detectados. O resultado mais evidente disso é o acúmulo de procedimentos judiciais com graves repercussões nas rotinas de serviço, as quais tendem cada vez mais a perder sua formalidade e mesmo rigor. É nesse cenário que ganham sentido as queixas recorrentes de operadores técnicos do Direito, no que concerne à baixa eficiência das agências judiciais, em especial policiais na contenção dos crimes e da violência em geral.

Quando isso acontece, são igualmente visíveis repercussões no desempenho funcional, manifestas no desleixo

com que se executam as mais distintas funções, na imperícia ou improbidade técnica, no despreparo dos recursos humanos disponíveis, na falta de motivação e de estímulo para cumprimento de tarefas segundo exigências não apenas de produtividade, mas também de destreza técnica, na confusão entre interesses privados e funções públicas. Instaure-se, assim, uma sorte de círculo vicioso através do qual entaves burocráticos associados a precárias condições de trabalho reforçam o mau desempenho funcional. Este, por sua vez, estimula o relaxamento das rotinas de serviço, as leituras equivocadas ou pouco rigorosas dos estatutos legais e das normas funcionais, a pouca concentração e/ou identificação com as finalidades e os meios de realização e de distribuição da Justiça penal. No mais, a cultura organizacional vem reforçar ainda mais esse círculo vicioso, dispensando a necessidade periódica de reciclagem e atualização, bem assim capturando rapidamente as novas gerações de funcionários, recém-recrutadas, cujo comportamento é logo estrangido a adequar-se ao movimento e ritmo impostos pelo círculo vicioso.

Em decorrência, as tarefas de reforma da polícia não são poucas ou de pequena complexidade. Exigem vontade política no sentido de enfrentar problemas acumulados ao longo de, pelo menos, cinco ou seis décadas. Por um lado, impõe-se a reforma administrativa e a modernização dos recursos humanos, sem o que não se logrará com êxito alcançar padrões minimamente aceitáveis de eficiência operacional de forma a tornar as agências policiais legítimas face aos olhos dos cidadãos. Por outro, e – talvez mais do que nunca – trata-se de construir um novo perfil para essas agências e seus atores, de adequá-los às exigências da sociedade democrática contemporânea. Nesse particular, impõe-se uma espécie de reversão de rota: em lugar de braço armado do Estado, o que se requer é que tais agências e atores se convertam em serviço público de proteção dos direitos fundamentais do cidadão, entre os quais o direito à vida, o direito de circulação e de proteção contra quaisquer ataques ao patrimônio público, particular e pessoal.

Este livro constitui um esforço nessa direção. Abordando múltiplas facetas das relações entre polícia, sociedade e cidadãos, coloca em evidência a segurança pública – nisso incluído o desempenho das agências policiais – como requisito de respeito aos direitos humanos. Ele sugere que não há segurança pública sem a rigorosa observância dos

direitos humanos, assim como não há direitos humanos que se sustentem sem o apoio em um sistema de segurança social e politicamente confiável, em que as instituições encarregadas de aplicar lei e ordem exerçam suas funções com transparência, responsabilidade e atendidos os limites impostos pela legalidade. Enfim, este livro demonstra que o monopólio estatal da violência persiste sendo um dos requisitos fundamentais de uma sociedade internamente pacificada.

São Paulo, setembro de 2002

*Sérgio Adorno*

---

Sérgio Adorno é Professor Associado do Departamento de Sociologia da FFLCH/USP e coordenador em exercício do Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP).

# Introdução

*Paulo Sérgio da Costa Neves*

A segurança pública tornou-se uma temática obrigatória nos debates públicos atualmente em voga no País. O crescimento da violência urbana, a explosiva situação nos presídios, o poder acumulado pelo crime organizado nas últimas décadas e as dificuldades das organizações policiais em se adaptarem às novas exigências sociais, surgidas com a redemocratização – visível nas greves de policiais em diversos Estados e na permanência do quadro de constante desrespeito do aparato de segurança aos direitos fundamentais de segmentos importantes da população –, tornam a segurança uma temática de presença constante, tanto na mídia quanto nos discursos dos homens públicos, de pesquisadores e da população em geral.

Não é de admirar, pois, que a segurança pública tenha-se transformado em uma das principais preocupações dos brasileiros e o tópico mais mediático dos programas de campanha de candidatos dos mais variados espectros partidários e ideológicos.

Em suma, a segurança é hoje uma metáfora interpretativa do Brasil! Ela se coloca, ademais, com a urgência do enigma que a esfinge lançava aos viajantes incautos: “decifra-me ou te devoro!”

Tudo isso leva a uma intensa discussão na sociedade sobre a estrutura e o papel das polícias na ainda frágil democracia brasileira. A relação das polícias com a democracia tem sido ambígua, marcada pelo impasse entre a defesa da ordem e a defesa dos direitos dos cidadãos. Assim, por um lado, todos reconhecem que as polícias são organizações fundamentais para o funcionamento e ordenamento das sociedades contemporâneas, protegendo os cidadãos e garantindo-lhes o pleno uso de seus direitos; por outro lado, contudo, as polícias têm sido também o braço

armado das forças sociais hegemônicas na defesa do seu *status quo*, o que no Brasil se traduziu na lógica do inimigo interno e no uso indiscriminado da violência contra a população.

A redemocratização nos anos 80 e 90 fez eclodir uma série de proposições visando a transformar o perfil autoritário das organizações policiais, herança de um secular passado antidemocrático. As propostas de desmilitarização da Polícia Militar, de unificação das polícias, de criação de controles externos – tais como as ouvidorias –, de ampliação dos poderes das corregedorias, de implantação do policiamento comunitário e interativo, etc. passaram a ocupar um lugar importante nas demandas dos grupos associados à defesa dos direitos humanos e ao combate à violência policial.

A timidez, entretanto, com que essas medidas têm sido implantadas ou mesmo a rejeição a algumas pelas autoridades responsáveis – respaldadas muitas vezes na opinião pública que vê na ação violenta da polícia o único meio para combater a criminalidade – mostram quanto estamos longe de sair da situação de Não-Estado de Direito, segundo a feliz expressão de Mendez, O'Donnell e Pinheiro, (2000).

Para contornar essa situação, diversos atores sociais têm deslocado sua ação da simples denúncia das ações ilegais para uma tentativa de maior aproximação com as polícias, buscando, assim, transformá-las por dentro. Não que esses grupos tenham abdicado da vigilância e do controle externo sobre as organizações policiais, mas passou-se a vislumbrar, também, a possibilidade de criação de “controles internos” mediante a participação da sociedade civil na elaboração de políticas de segurança e na formação dos policiais. Exemplos disso são a participação de pesquisadores e militantes dos direitos humanos em órgãos governamentais encarregados da segurança pública, as diversas experiências de cursos para oficiais da Polícia Militar e delegados, sob a responsabilidade de universidades e de institutos de pesquisas e a frequência relativa de cursos de Direitos Humanos nas polícias, dados por atores externos.

Isso demonstra que a sociedade, a exemplo de alguns segmentos nas polícias, está abandonando a postura meramente reativa para adotar uma postura também preventiva e propositiva.

É dentro dessa tendência geral que devemos enquadrar a experiência que serviu de mote para os textos que se seguem. Eles surgiram no decorrer de debates e reflexões

acerca do Projeto A Polícia como Protetora dos Direitos Humanos, que teve por objetivo dar cursos de formação sobre direitos humanos a policiais militares e civis nos Estados da Paraíba, Pernambuco e Sergipe entre 1998 e 2002. Esse projeto, proposto à Fundação Ford pelo Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (Gajop), ONG que se tornou referência na defesa dos Direitos Humanos no País, aglutinou equipes de professores da Universidade Federal de Sergipe, de Pernambuco e da Paraíba e policiais ligados aos setores de ensino, para discussão sobre um modelo de curso capaz de contribuir para o resgate da função social da polícia em uma sociedade democrática.

Para viabilizar a realização do projeto, foi assinado um convênio com a Secretaria de Segurança Pública dos três Estados, que se comprometiam a liberar os policiais para os cursos. Nesse sentido, pode-se dizer que o projeto, ao criar um espaço amplo e sistemático de discussão, mobilizado a partir das inquietações sobre elaboração das propostas pedagógicas e das ementas das disciplinas, potencializou um esforço cooperativo que se traduz num encontro pouco usual na cena brasileira: a cúpula das polícias, uma ONG e professores universitários passaram a discutir questões ligadas à formação dos policiais.

Além disso, a Coordenação do programa, a cargo do Gajop, teve como interface, durante o desenrolar das atividades, o Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco, a Comissão de Direitos Humanos da Universidade Federal da Paraíba e a Comissão de Direitos Humanos da Universidade Federal de Sergipe, respaldando e legitimando, assim, o compromisso coletivo de pôr em discussão as práticas policiais à luz do respeito aos direitos humanos.

Isso, aliás, tornou-se evidente desde o início: já na escolha do nome do programa, estava implícita a idéia de que a defesa dos direitos humanos não era incompatível com a ação policial; procurava-se, dessa forma, vencer a tradicional oposição entre a polícia e os direitos humanos, entre a polícia e a sociedade, ou, ainda, entre os policiais e os cidadãos.

Este livro é, pois, fruto de uma reflexão sobre essa experiência. Está dividido em quatro grandes partes, cada uma correspondendo a um momento diferente, embora complementar, das discussões coletivas.

Na primeira parte – Direitos Humanos e Cidadania –, o filósofo Giuseppe Tosi e o cientista político Fábio F. B. Freitas discutem dois conceitos intimamente imbricados, que tiveram importância sem par no desenvolvimento político das sociedades democráticas contemporâneas. No primeiro texto, Tosi faz uma ampla revisão histórica dos direitos humanos, ao mesmo tempo em que se questiona sobre as implicações desses direitos no mundo atual. Assim, além de revisitar o processo histórico de consolidação dos direitos humanos, o autor se interroga sobre as formas de entendimento dos direitos humanos em uma ordem mundial marcada pela supremacia das nações industrializadas do Ocidente, pelo crescimento do terrorismo político (visível nas repercussões dos fatos de 11 de setembro de 2001) e pela adoção de políticas econômicas geradoras de exclusão social. Essas ambigüidades associadas ao termo direitos humanos, contudo, não levam o autor a uma postura niilista, típica de algumas correntes anti-racionalistas contemporâneas; para ele, os direitos humanos devem ser considerados como um “espaço de ‘u-topia’ (ou melhor, de ‘eu-topia’, de bom-lugar)”, querendo com isso demonstrar que esses direitos são como “um horizonte que nunca poderá ser alcançado porque está sempre mais além, mas sem o qual, não saberíamos sequer para aonde ir”.

Já no segundo texto, Fábio Freitas reflete sobre o conceito de cidadania, propondo o abandono das concepções de cidadania que a integram demasiadamente ao vínculo jurídico do Estado com o cidadão. Para ele, essa forma de abordar a questão refletiria mais uma “estadania” que uma verdadeira cidadania. Esta só poderá ser alcançada com uma revalorização do político e do espaço público como lugar de afirmação do “direito a ter direitos” (para usar a bela expressão cunhada por Hannah Arendt) dos segmentos sociais que, embora juridicamente portadores de direitos, são, na prática, considerados como “sem direitos”. Nesse sentido, o autor chama a atenção para a necessidade de maior democratização das relações sociais e de maior participação popular no espaço público para que a cidadania (não apenas de alguns, mas de todos os cidadãos) se torne efetivamente respeitada no País.

O autor sustenta, ainda, que tal reconceituação da cidadania é estratégica para pensarmos o respeito aos direitos humanos na sociedade brasileira na medida em que não se referem apenas aos direitos políticos e civis, mas também às



questões sociais. Aqui ele se aproxima das reivindicações dos movimentos sociais, os quais atualmente exigem uma compreensão ampliada dos direitos humanos, conferindo-lhes uma conotação não só jurídica e política, como também social. Isso, para o autor, é fundamental para que se possa mostrar à população a importância do respeito aos direitos humanos, que são ainda associados aos “direitos de bandidos”, expressão pejorativa, no jargão policial, usada pelos policiais ao se referirem aos direitos humanos. Só à medida que todos se sentirem portadores de direitos reais, como verdadeiros cidadãos, será possível tornar a luta pela defesa dos direitos humanos mais efetiva.

Na segunda parte – Desafios da Educação para a Cidadania –, os textos procuram refletir acerca das implicações para a prática pedagógica das propostas de “educação para a cidadania”. Afinal de contas, o que significa mesmo educar para a cidadania? A resposta a essa questão não é coisa fácil, mas ela se coloca de forma cada vez mais premente para pedagogos e militantes que procuram, mediante a educação, ajudar na transformação da sociedade. Por isso, como não podia deixar de ser, essa interpelação marcou muitos dos debates entre os membros das equipes que participaram dos cursos de direitos humanos para policiais; e os textos desta parte do livro expressam isso.

No primeiro texto, de autoria de Manoel C. Mendonça, Maria Cristina Martins, Maria Teresa Nobre e Paulo S. C. Neves, à luz dos resultados empíricos da experiência, o próprio conceito de educação é subvertido, dando lugar a uma visão contratualista e dialógica da educação para a cidadania. Ou seja, para eles, uma proposta educativa voltada para a cidadania deve estar pautada na possibilidade de criação de espaços onde sejam garantidos o diálogo e a discussão que ponham em debate as práticas sociais estabelecidas.

O objetivo maior aqui seria o de romper com a clássica diferenciação entre educador e educando, na qual o primeiro, por conhecer mais, ensinaria algo ao segundo e estaria, pois, em condição de superioridade em relação a este. Os autores sustentam que não há sentido em se falar de “educação para a cidadania” partindo-se de tal postura, que cataloga hierarquicamente os participantes do processo. Educar para a cidadania seria, antes de tudo, criar as condições para que o exercício da cidadania fosse possível.

Por isso, nos cursos de que trata este livro, uma das

primeiras medidas tomadas foi devolver aos policiais alguns dos direitos que lhes são usurpados no cotidiano de suas atividades: o fim da hierarquia entre oficiais e soldados, ou entre delegados e agentes, com liberdade de expressão no espaço do curso. Esses eram pré-requisitos para o início do diálogo sobre os direitos humanos com os policiais, pois como muitos expressaram, o primeiro passo para que a polícia respeite os direitos humanos da sociedade seria o respeito aos direitos dos policiais.

Muito próximos dessa concepção de educação, os dois textos seguintes abordam temáticas mais específicas da relação entre os educadores de direitos humanos e os policiais. No segundo texto, Marcelo Ferreri busca refletir sobre a repercussão da introdução de um discurso de respeito aos direitos humanos entre os profissionais da Polícia Civil. O confronto desse discurso com a racionalidade tradicional da polícia acarreta um curto-circuito, tanto nas lógicas de funcionamento da Polícia Civil, pautadas em uma tradição repressiva e autoritária, como nos próprios conceitos dos instrutores. Assim, como afirma o autor:

Se, por um lado, a missão policial tradicional institui um afastamento do olhar crítico das relações de produção na sociedade – tornando o aparelho policial o mais importante instrumento de coerção social, fazendo vigorar amplamente as tais teses da miséria geradora de violência –, por outro, a defesa dos valores da cidadania (na forma da discussão sobre os direitos humanos, quando procura obscurecer as próprias contradições, provenientes de suas matrizes conceituais) torna-se um sério entrave ao processo de emancipação do cidadão, na medida em que se passa a construir uma engenhosa forma de manutenção do campo de forças na sociedade, não superando nenhum processo de natureza excludente, subordinadora ou exploratória.

No terceiro texto, Maria Auxiliadora G. Silva procura discutir, no plano pedagógico, a necessidade de se combater a dicotomia entre policial e cidadão, que faz parte da cultura organizacional das polícias. Dessa forma, a autora acentua a necessidade de se desconstruir, por meio da educação para a cidadania, os valores e as representações prevalecentes no interior das polícias que legitimam a visão de que o policial antes de ser um cidadão é um policial. Para ela, recuperar a cidadania dos policiais seria o melhor meio para envolvê-los na defesa da cidadania de todos os cidadãos.

A terceira parte do livro – Repensando a Violência e

Construindo Espaços Públicos nas Organizações Policiais – é constituída por cinco textos que, a partir de descrições etnográficas das discussões e impasses durante os cursos para os policiais, procuram tecer comentários acerca da necessidade de estabelecimento de canais de diálogo entre as polícias e a sociedade para que a segurança pública possa tornar-se um espaço de respeito aos direitos humanos.

Paulo Neves, no primeiro artigo, procura interpretar os cursos como uma forma de espaço público criado no interior das polícias, onde potencialmente novas formas de sociabilidades podem emergir. Mostra, também, como as falas dos policiais estão carregadas de um espírito corporativo que busca legitimar a violência policial como uma demanda da sociedade e, ao mesmo tempo, de uma dimensão de queixa contra a forma pela qual os policiais são tratados pelas corporações e pela sociedade. Essa tensão – presente nos discursos dos policiais – entre defesa de práticas ilícitas e demandas por reconhecimento social é a expressão, segundo o autor, do dilema que se coloca para a democracia no Brasil. Com efeito, a democratização institucional significou efetivamente a maior possibilidade para reivindicações públicas dos grupos sociais, mas não conseguiu vencer as resistências conservadoras e autoritárias de algumas das instituições públicas, em especial as polícias.

No texto seguinte, de Maria Teresa Nobre e Frederico Leão Pinheiro, os autores procuram mostrar como aparece cristalizada nos discursos policiais a separação e oposição entre Polícia e Sociedade, vistas como entidades antitéticas, o que legitima a postura violenta de alguns policiais ante os civis. Nesse sentido, os autores sublinham a necessidade de romper com essa dicotomia a fim de que se possa vencer as resistências institucionais das corporações policiais para maior controle social sobre suas práticas.

Adriano de Oliveira, no terceiro texto, mostra a necessidade de compreendermos melhor o cotidiano e as dificuldades do trabalho policial para que possamos intervir de forma mais eficaz nas políticas públicas de segurança. Aponta, notadamente, a necessidade de democratização das relações sociais no interior das polícias se quisermos democratizar as ações policiais.

Os dois textos que se seguem – um de autoria de Paulo Neves e Gleise da Rocha Passos, e o outro de Karla Patrícia Costa e Paula Wiltshire Farias – vão no mesmo sentido. Ao mostrarem os conflitos entre os discursos dos policiais e os

discursos de defesa dos direitos humanos, os autores evidenciam que o principal argumento dos policiais, ao justificarem o desrespeito aos direitos humanos, era o fato de que seus direitos como cidadãos policiais não são respeitados. Apesar disso, não era difícil conseguir a adesão, em termos de princípios, de grande parte dos policiais aos argumentos da necessidade de respeito aos direitos de todos os cidadãos. Isso faz os autores pensar que, se os cursos de direitos humanos não mudam as práticas policiais, eles ajudam ao menos a transformar o universo simbólico das instituições policiais, preparando o terreno para transformações futuras pautadas no respeito aos princípios democráticos.

Na quarta e última parte do livro, denominada Democracia e Segurança Pública, uma série de três textos procura discutir a relação íntima entre segurança pública e democracia nas sociedades contemporâneas. O texto de Giuseppe Tosi e Marlene Helena Oliveira Silva, por exemplo, faz uma revisão histórica e conceitual das teorias de legitimação da punição. Ao mostrarem como essas teorias evoluem de uma concepção cósmica e religiosa da punição, na Idade Média, para uma concepção utilitarista e racionalista na tradição oriunda do iluminismo, os autores pontuam que o que está em jogo é a “eficácia social da pena, sendo uma das questões centrais a recuperação e a ressocialização do preso”. Assim, uma das formas de avaliar a efetividade de um sistema de segurança pública seria justamente a sua capacidade de recuperar e ressocializar os infratores das leis. O que leva os autores a defender um sistema punitivo que privilegie as penas alternativas e as reais possibilidades de reintegração dos infratores no seio da sociedade.

O texto seguinte, de Andréa Depieri, segue a mesma linha, mostrando quanto as políticas de endurecimento de penas e de reforço do aparato repressor do Estado, sob a alegação da necessidade de combate ao crime e de estabelecimento de políticas de “tolerância zero”, pretendem, na verdade, obter maior controle das classes populares em um contexto de crescimento da exclusão social e de adoção de políticas sociais minimalistas. Com isso, a mesma sociedade que cria condições propícias para o crescimento da criminalidade busca erradicar seus efeitos com medidas repressoras. O que, na prática, significa dizer que há um claro viés classista nas políticas de segurança pública adotadas no mundo contemporâneo. A autora sustenta, ainda, que:

A chave para pensar em políticas públicas de segurança, bem como para o sistema penal, não está na discussão acerca da criminalidade, mas nos processos de consolidação da democracia, sem os quais, não se poderá inverter as práticas que se firmaram a partir de relações sociais marcadas pela desigualdade e pelo autoritarismo.

O último texto, de Maria Teresa Nobre e Paula Wiltshire Farias, procura mostrar como a experiência das delegacias da mulher toca em um ponto cego das políticas de segurança pública no País: a violência contra as mulheres. Se a criação dessas delegacias representa um avanço indubitável, as autoras chamam a atenção para a forma pela qual são tratadas as queixas das mulheres agredidas, que acaba gerando uma tensão permanente entre elas e as policiais responsáveis. Isso porque, enquanto muitas mulheres procuram as delegacias para intermediar seus conflitos com os companheiros, a lógica de funcionamento das delegacias está voltada para a punição dos acusados de agressão. Assim, as autoras indicam:

A necessidade de extrapolar o âmbito judicial mediante a superação da crença, já consolidada, de que uma política de segurança passa pela repressão ao crime, pela identificação de culpados e por sua condenação – o que acaba por operar outros modos de exclusão social, sem nenhuma perspectiva concreta de resolução dos problemas cotidianos que atingem as mulheres e as famílias que vivem esses dramas [...]

Como se pode ver nesta introdução, as questões abordadas extrapolam em muito as simples discussões e descrições etnográficas em torno do Projeto A Polícia como Protetora dos Direitos Humanos. Na verdade, pode-se mesmo dizer que esse projeto serviu de pretexto para os autores deste livro discutirem temáticas essenciais para a vida contemporânea (democracia, igualdade, direitos humanos, cidadania). Nesse sentido, o ponto comum a todos eles é a crença de que a segurança pública é uma questão essencial para compreendermos nossa sociedade e para pensarmos os caminhos que precisam ser percorridos para instaurar o Estado de Direito entre nós.

Oxalá este livro possa suscitar um debate crítico acerca dessas questões!

## Referências Bibliográficas

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt.** São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

MENDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). **Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.



*D*ireitos humanos  
e cidadania

**BRANCA**



# História e atualidade dos direitos do homem

*Giuseppe Tosi\**

## I Um breve esboço da história conceitual dos direitos do homem

Este estudo tem como marco temporal a modernidade, isto é, o período que se inicia com as grandes descobertas geográficas dos séculos XV e XVI até a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948. Nesse período, aconteceu um gigantesco fenômeno histórico: a expansão da civilização europeia (e de maneira mais geral, da civilização ocidental) pelo restante do mundo, fazendo que, pela primeira vez, a história de uma civilização particular se identificasse progressivamente com a história do mundo.

Esse é o âmbito macroistórico que devemos sempre ter presente, que condiciona esta análise das teorias e das práticas que contribuíram para a formação do *corpus* filosófico e jurídico dos direitos do homem. Estes nascidos no contexto da civilização europeia, como momento da sua história, foram, desde o começo, intimamente relacionados com todo o processo que fez da história da Europa a história do mundo.

Os povos do Novo Mundo foram parte integrante da moderna história do Ocidente desde os primórdios, mas a sua integração sempre foi, até os dias de hoje, uma integração subordinada, dependente, ao mesmo tempo, includente e excludente (Dussel, 1995). O primeiro grande encontro, ou melhor, desencontro entre a Europa e os povos “descobertos” deu origem ao maior genocídio de que se tem memória na história da humanidade (McAlister, 1985, p. 115-118; Todorov, 1999).

A característica constitutiva dessa história é seu caráter complexo, ambíguo, dualista; ao mesmo tempo, de emancipação e opressão, de inclusão e de exclusão, eurocêntrico e

---

\* Professor do Departamento de Filosofia e membro da Comissão de Direitos Humanos da Universidade Federal da Paraíba. Doutor em Filosofia pela Universidade de Pádua,

cosmopolita, universal e particular. Por isso, não se pode deixar de considerar o lugar social do qual parte nossa reconstrução histórica e de prestar maior atenção aos aspectos contraditórios do fenômeno, criticando uma visão puramente eurocêntrica da história dos direitos do homem, procurando identificar o “nosso” lugar, na condição de latino-americanos, neste processo de constituição de uma história mundial.

Esse olhar “de baixo”, dos excluídos, das vítimas, pode e deve ser nossa contribuição para uma reconstrução da história dos direitos do homem menos unilateral e simplista do que geralmente aparece nos manuais de divulgação da história dos direitos humanos, os quais apresentam a seguinte trajetória: iniciam desde a *Magna Charta Libertatum* da Inglaterra do século XIII, passando pela Revolução Gloriosa Inglesa do Século XVII, até a Revolução Americana e a Francesa do século XVIII, para concluir finalmente com a Declaração Universal das Nações Unidas do século XX. A Europa e o Ocidente aparecem, assim, como o espaço onde progressivamente, ainda que com contradições, se forja a emancipação do homem, posteriormente estendida a toda a humanidade como modelo a ser seguido. O restante do mundo constitui o agente passivo, marginal, é o “outro” que não é “descoberto”, mas “ocultado” (Dussel, 1993; Todorov, 1993), e recebe o “evangelho” dos direitos humanos do Ocidente civilizado.

É claro que essa história está mal contada. De fato, a modernidade projeta sobre o mundo uma universalidade ao mesmo tempo includente e excludente, e não há recurso possível para uma “astúcia da razão” ou para uma dialética histórica que possa oferecer o momento da sua superação e reconciliação pelo menos até o presente momento.

Karl Marx (1982), na sua análise histórica do surgimento do capitalismo, afirma que a História Universal – que o filósofo alemão G. Hegel havia idealizado como a expressão do “Espírito do Mundo” – é a história da criação do mercado mundial:

Na história existente até o momento, é certamente um fato empírico que os indivíduos singulares, com a transformação da atividade em atividade histórico-mundial, tornam-se cada vez mais submetidos a um poder que lhes é estranho (uma opressão que representavam como uma astúcia do assim chamado Espírito do Mundo – *Weltgeist*), um poder que se tornou cada vez mais maciço e se revela, em última instância, como *mercado mundial*. (Marx ; Engels, 1982, p.

A criação de um mercado mundial, desde o tráfico de escravos em larga escala até os contemporâneos processos de globalização econômica e financeira (basta pensar na enorme dívida externa dos países dominados), é o grande fenômeno macrohistórico que condiciona todo o processo de universalização dos direitos humanos, que se deve sempre ter presente nas nossas análises históricas e atuais.<sup>1</sup>

Por isso, esta história conceitual ou história das idéias procurará sempre mostrar a relação e a vinculação com a história social, com os acontecimentos sociais que têm como protagonistas as classes, os estamentos, as corporações, os conflitos religiosos, econômicos, culturais, políticos e as lutas sociais que perpassam o longo processo de afirmação histórica dos direitos do homem.

Feitas essas observações preliminares, partimos agora para a reconstrução, ainda que sumária, de uma história conceitual dos direitos humanos que procure enfrentar algumas dessas questões. Obviamente, a tarefa é árdua e difícil, e estamos iniciando o caminho e abrindo a discussão.

Na constituição da doutrina dos direitos do homem, assim como a conhecemos hoje, pode-se identificar a confluência de várias correntes de pensamento e de ação, entre as quais, as principais são o **liberalismo**, o **socialismo** e o **cristianismo social**.

### 1.1 Liberté

Que a doutrina dos direitos humanos seja uma aquisição da modernidade e especificamente do pensamento liberal é uma opinião amplamente difundida, e faz parte da imagem que o Ocidente tem de si e projeta sobre o restante do mundo (Bobbio, 1992, p.113-130). A doutrina filosófico-jurídica que funda os direitos humanos é o **jusnaturalismo moderno**, isto é, a teoria dos direitos naturais, que rompe com a tradição do direito natural antigo e medieval, sobretudo a partir do filósofo inglês Thomas Hobbes no século XVII. As características principais do que Norberto Bobbio e Bovero (1986) definem como “modelo jusnaturalista ou hobbesiano” são as seguintes:

- a) **Individualismo** – existem (ora como dado histórico, ora como hipótese de razão) indivíduos que vivem num estado de natureza anterior à criação do Estado, que gozam

---

Itália.

1 Condicionar não significa determinar: o processo de universalização dos direitos humanos é simultâneo e contemporâneo ao processo de expansão do capitalismo e de criação de um mercado mundial. Afirmar isso significa dizer que os dois processos estão inevitavelmente inter-relacionados, e não necessariamente assumir o pressuposto (típico, de certa maneira, de ler o materialismo histórico) de que um “determina” o outro. Essa é uma questão complexa e não resolvida, mas é importante assinalar, desde já, essa questão, porque ela vai perpassar por toda esta análise até se chegar ao problema atualíssimo da relação entre “universalização dos direitos e globalização da economia”.

de direitos naturais intrínsecos, tais como o direito à vida, à propriedade, à liberdade, à segurança e à igualdade diante da necessidade e da morte.

- b) **O estado de natureza** – é a condição em que viviam os homens antes da constituição de um estado civil. Todos os pensadores jusnaturalistas admitem a existência do estado de natureza, ainda que cada um o caracterize de modo diferente: ora como um estado de guerra (Hobbes, 1983), ora como um estado de paz instável (Locke, 1983), ora como primitivo estado de liberdade plena (Rousseau, 1983).
- c) **As leis de natureza, eternas e imutáveis** – entendidas como leis racionais que indicam ao homem como sair do estado de guerra e garantir a paz. Se o homem fosse um ser somente de razão, seguiria essas leis sem que se fizesse necessária a coação, mas como ele é também um ser de paixão, é preciso que intervenha uma força para obrigá-lo a seguir essas leis. Daí, a necessidade de um pacto que faça respeitar as leis de razão.
- d) **O Contrato Social** – é entendido como um pacto artificial (não importa se histórico ou ideal) entre indivíduos livres para a formação da sociedade civil que, dessa maneira, supera o estado de natureza; pacto pelo qual todos os indivíduos se tornam súditos, renunciando à própria liberdade *in parte* ou *in toto* para consigná-la nas mãos do príncipe de Hobbes (modelo absolutista), ou do monarca parlamentarista de Locke (modelo liberal), ou da Assembleia Geral de Rousseau que representa diretamente a vontade geral (modelo republicano-democrático). Apesar das diferenças, o que há em comum entre os autores é o caráter voluntário e artificial do pacto ou do contrato, cuja função é garantir os direitos fundamentais do homem que, no estado de natureza, eram continuamente ameaçados por falta de uma lei e de um Estado que tivesse a força de fazê-los respeitar.
- e) **O Estado** – nasce da associação dos indivíduos livres (concepção atomista da sociedade) para garantir e proteger a efetiva realização dos direitos naturais inerentes aos indivíduos, que não são criados pelo Estado, mas existem antes da sua criação, e cabe ao Estado proteger. Para Hobbes, trata-se, sobretudo, do direito à vida; para Locke, do direito à propriedade; para Kant, do único e verdadeiro direito natural que inclui todos os outros, que é a liberdade.

Tais doutrinas surgiram nos séculos XVII e XVIII,

no período de ascensão da burguesia, e reivindicavam maior liberdade de ação e de representação política diante da nobreza e do clero. Elas forneciam uma justificativa ideológica consistente aos movimentos revolucionários que levariam progressivamente à dissolução do mundo feudal e à constituição do mundo moderno. O “jusnaturalismo” moderno, sobretudo por intermédio dos iluministas, teve importante influência sobre as grandes revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII:

- A Declaração de Direitos (*Bill of Rights*) de 1668, da assim chamada Revolução Gloriosa, que concluiu o período da “revolução inglesa” iniciado em 1640, levando à formação de uma monarquia parlamentar.
- A Declaração dos Direitos (*Bill of Rights*) do Estado da Virgínia de 1777, que foi a base da declaração da Independência dos Estados Unidos da América (em particular, as primeiras dez emendas de 1791).
- A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa de 1789, que foi o “atestado de óbito” do *Ancien Régime*, e abriu caminho para a proclamação da República (Trindade, J. D.L., 1998, p. 23-163; Comparato, 1999).

Os direitos das revoluções burguesas são fundamentalmente os direitos do indivíduo à liberdade, à propriedade, à segurança. O Estado limita-se à garantia dos direitos individuais pela lei sem intervir ativamente na sua promoção; por isso são chamados de direitos de **liberdade negativa**, porque têm como objetivo a **não-intervenção** do Estado na esfera dos direitos individuais.

Apesar da afirmação de que “os homens nascem e permanecem livres e iguais”, grande parte da humanidade permanecia excluída dos direitos. As várias declarações de direitos das colônias norte-americanas não consideravam os **escravos** como titulares de direitos tanto quanto os homens livres. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa não considerava as **mulheres** como sujeitas de direitos iguais aos dos homens. Em geral, em todas essas sociedades, o voto era censitário e só podiam votar os homens adultos e ricos; as mulheres, os pobres e os analfabetos não podiam participar da vida política. Deve-se também lembrar que esses direitos não valiam nas relações internacionais. Na Europa, naquele período, ao mesmo tempo em que se proclamavam os direitos universais do ho-

mem, com efeito, tomava novo impulso o grande movimento de **colonização** e de **exploração** dos povos extra-europeus; assim, grande parte da humanidade ficava excluída do gozo dos direitos.

É oportuno lembrar, também, que a criação de um mercado mundial foi possível graças à pilhagem e à drenagem de enormes recursos dos povos colonizados e à reintrodução, em ampla escala, da escravidão, que havia sido abolida desde os tempos da queda do Império Romano, fenômenos que contribuíram para o processo histórico da acumulação primitiva do capital, que deu grande impulso à criação e expansão do sistema capitalista mundial.

A escravidão foi implantada na Época Moderna pelas “potências cristãs”, tendo Portugal o monopólio do tráfico, em uma forma tanto mais brutal e injustificável enquanto abertamente em contraste com a doutrina da liberdade e igualdade natural de todos os homens da doutrina cristã secularizada pela modernidade. E se os antigos discriminavam os “bárbaros”, foram os modernos que inventaram o racismo na sua forma específica como um produto “novo” do etnocentrismo e do cientificismo europeu que a Antiguidade não conheceu.

## 1.2 Égalité

A tradição liberal dos direitos do homem – que domina o período que vai do século XVII até a metade do século XIX quando termina a era das revoluções burguesas – mostrava-se insuficiente para resolver os problemas criados pelo capitalismo (Hobsbawm, 1982). É nessa época que irrompe na cena política o socialismo, que encontra suas raízes naqueles movimentos mais radicais da Revolução Francesa, que queriam não somente a realização da liberdade, mas também da igualdade.

O socialismo, sobretudo a partir dos movimentos revolucionários de 1848 (ano em que foi publicado o Manifesto do Partido Comunista de Marx e Engels), reivindica uma série de direitos novos, diversos daqueles da tradição liberal. A *égalité* da Revolução Francesa era somente (e parcialmente) a igualdade dos cidadãos perante a lei, mas o capitalismo estava criando grandes desigualdades econômicas e sociais, e o Estado não intervinha para pôr remédio a essa situação.

Os movimentos revolucionários de 1848 constituem um acontecimento-chave na história dos direitos humanos,

porque conseguem que, pela primeira vez, o conceito de “direitos sociais” seja acolhido na Constituição Francesa, ainda que de forma incipiente e ambígua. Já nas Declarações sucessivas à de 1789, que constituem o preâmbulo às duas Constituições elaboradas durante o período revolucionário, aparecem os primeiros “direitos sociais”: à assistência pública aos pobres e necessitados (considerada “um direito sagrado”), ao trabalho, à instrução primária universal e gratuita; direitos que não tiveram maiores conseqüências na época, mas que reaparecerão com mais efetividade na Constituição Francesa de 1848 (Comparato, 1999). Estava, assim, aberto o longo e tortuoso caminho que levaria progressivamente à inclusão de vários direitos novos e estranhos à tradição liberal, que modificam a relação do indivíduo com o Estado: direito à educação, ao trabalho, à segurança social, à saúde.

Na luta contra o absolutismo, o liberalismo considerava o Estado como um mal necessário e mantinha uma relação de intrínseca desconfiança: a questão central era a garantia das liberdades individuais **contra** a intervenção do Estado nos assuntos particulares. Agora, ao contrário, tratava-se de obrigar o Estado a fornecer certo número de serviços para diminuir as desigualdades econômicas e sociais e permitir a efetiva participação de todos os cidadãos à vida e ao “bem-estar” social.

Esse movimento, que marca as lutas operárias e populares dos séculos XIX e XX, tomará um grande impulso com as revoluções socialistas do século XX – antes da Revolução Soviética, a Revolução Mexicana de 1915-1917 havia colocado em primeiro plano a necessidade de garantir os direitos econômicos e sociais (Comparato, 1999, p. 160-178) – e com as experiências social-democráticas e laboristas européias. De fato, com as lutas do movimento operário e popular, os direitos sociais, sobretudo após a 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial, começam a ser colocados nas Cartas Constitucionais e postos em prática, criando-se, assim, o chamado “Estado do Bem-Estar Social” (*Welfare State*) nos países capitalistas (sobretudo europeus) e garantindo uma série de conquistas econômicas e sociais nos países socialistas.

É oportuno assinalar que o processo não foi tão linear e simples como parece nesta sumária exposição. Na verdade, nunca foi fácil colocar em prática, ao mesmo tempo, os direitos de liberdade e os direitos de igualdade. Nos países de regime socialista, a garantia dos direitos econômico-sociais foi acompanhada por uma brutal restrição, ou até



eliminação dos direitos civis e políticos individuais. É oportuno, também, lembrar que nesse avanço dos direitos sociais continuaram excluídos os países submetidos à dominação colonial ou neocolonial que representavam a grande parte da humanidade.

### 1.3 Fraternité

Antes de chegar à contemporaneidade, é preciso dizer algo a respeito de outro ator social que desenvolveu um papel importante na história conceitual e social dos direitos humanos, isto é, o cristianismo social, e em particular, a doutrina social da Igreja Católica.

A mensagem bíblica contém um forte chamamento à fraternidade universal: o homem foi criado por Deus, à sua imagem e semelhança, e todos os homens são irmãos porque Deus é Pai; o homem tem um lugar especial no Universo e possui uma intrínseca dignidade. A doutrina dos direitos naturais, que os pensadores cristãos elaboraram a partir de uma síntese entre a filosofia grega e a mensagem bíblica, valoriza a dignidade do homem e considera como naturais alguns direitos e deveres fundamentais que Deus imprimiu “no coração” de todos os homens (Maritain, 1999; Lima, 1999).

Desse ponto de vista, seguindo certa linha de interpretação, a doutrina moderna dos direitos humanos pode ser considerada como uma “secularização”, isto é, uma tradução em termos não religiosos, mas leigos e racionalistas, dos princípios fundamentais da antropologia teológica cristã, a qual conferia ao homem sua intrínseca dignidade na condição de criado à imagem e semelhança de Deus.

Porém, o envolvimento e a identificação da Igreja com as estruturas de poder da sociedade antiga e medieval fizeram com que os ideais da natural igualdade e fraternidade humana, que ela proclamava, não fossem, de fato, respeitados e postos em prática. Com o advento dos tempos modernos, a Igreja Católica, fortemente atingida – de um lado, pelas grandes reformas religiosas, sociais e políticas das revoluções burguesas, e do outro, pelo avanço do movimento socialista e comunista –, foi perdendo progressivamente o “poder temporal” e grande parte do poder econômico que se fundava na propriedade da terra. Esse foi um dos motivos principais da hostilidade da Igreja contra as doutrinas e as práticas dos direitos humanos da modernidade: a Igreja permaneceu defendendo o Antigo Regime, do qual era uma parte fundamental, com todos os seus privilégios, e reagiu



contra as “novidades” da modernidade.

Ainda no século XIX, no fim da Idade Moderna, o papa Pio VI, em um dos numerosos documentos contra-revolucionários, afirmava que o direito de liberdade de imprensa e de pensamento é um “direito monstruoso”, deduzido da idéia de “igualdade e liberdade humana”, e comentava: “Não se pode imaginar nada de mais insensato que estabelecer uma tal igualdade e uma tal liberdade entre nós.” (Apud Bobbio, 1992, p. 130). Em 1832, o papa Gregório XVI afirmava: “É um princípio errado e absurdo, ou melhor, uma loucura (*deliramentum*) que se deva assegurar e garantir a cada um a liberdade de consciência. Este é um dos erros mais contagiosos.” (Apud Swidler, 1990, p. 40).

A hostilidade da Igreja Católica aos direitos humanos modernos começa a mudar somente com o papa Leão XIII que, com a Encíclica *Rerum Novarum* de 15 de maio de 1891, dará início à chamada “doutrina social da Igreja”. Com ela, a Igreja Católica procura inserir-se de maneira autônoma entre o liberalismo e o socialismo, propondo uma via própria inspirada nos princípios cristãos. Esse movimento continuará durante todo o século XX e levará a Igreja Católica, especialmente após o Concílio Vaticano II (1961-1966), a modificar sua posição de condenação dos direitos humanos (Concílio Vaticano II, 1966, § 1045-1046). Recentemente, o papa João Paulo II, na sua Encíclica *Redemptor Hominis* de 4 de março de 1979, reconheceu o papel das Nações Unidas na defesa dos “objetivos e invioláveis direitos do homem” (apud Swidler, 1990, p. 43). Depois do Concílio, a Igreja e, especialmente, as Igrejas da América Latina se engajaram na luta pela promoção dos direitos fundamentais das pessoas e dos povos, por meio do grande movimento de renovação promovido pelas comunidades de base e pela teologia da libertação.

A Igreja Católica se inseriu, ainda que tardiamente, no movimento mundial pela promoção e tutela dos direitos humanos com outras Igrejas cristãs – engajadas nessa luta – num diálogo ecumênico aberto às outras grandes religiões mundiais. Cabe citar, só a título de exemplo, a Declaração por uma Ética Mundial, promovida pelo Parlamento das Religiões Mundiais em Chicago em 1993 (Küng; Kuschel, 1995), a qual se inspira no trabalho de alguns teólogos ecumênicos – como Hans Küng –, que proclamam a centralidade dos direitos humanos individuais e sociais (Küng, 1992; 1999).

## 2 A declaração universal da ONU de 1948

Após a experiência terrível das duas guerras mundiais, os líderes políticos das grandes potências vencedoras criaram, em 26 de junho de 1945 em São Francisco, a Organização das Nações Unidas (ONU), confiando-lhe a tarefa de evitar uma terceira guerra mundial e promover a paz entre as nações, quando consideraram que a promoção dos “direitos naturais” do homem fosse a *conditio sine qua non* para uma paz duradoura. Por isso, um dos primeiros atos da Assembléia Geral das Nações Unidas foi a proclamação, em 10 de dezembro de 1948, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, cujo primeiro artigo reza da seguinte forma: “Todas as pessoas nascem **livres e iguais** em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de **fraternidade**.” (Grifos nossos).

Os redatores desse artigo tiveram a clara intenção de reunir, numa única formulação, as três palavras de ordem da Revolução Francesa de 1789: **liberdade, igualdade e fraternidade**. Dessa maneira, a Declaração Universal reafirma o conjunto de direitos das revoluções burguesas (direitos de liberdade, ou “direitos civis e políticos”), e os estende a uma série de sujeitos que anteriormente estavam deles excluídos (proíbe a escravidão, proclama os direitos das mulheres, defende os direitos dos estrangeiros); afirma, também, os direitos da tradição socialista (direitos de igualdade, ou “direitos econômicos e sociais”) e do cristianismo social (“direitos de solidariedade”) e os estende aos **direitos culturais**.<sup>2</sup>

É oportuno lembrar que a Declaração Universal foi proclamada na plena vigência dos regimes coloniais, e:

[...] mesmo após subscreverem a Carta de São Francisco e a ‘declaração de 48’, as velhas metrópoles colonialistas continuaram remetendo tropas e armas para tentar esmagar as lutas de libertação e, em praticamente todos os casos, só se retiraram após derrotados por esses povos. (Trindade, J. D.L., 1998, p. 160.)

Depois da Declaração, mediante várias conferências, pactos e protocolos internacionais,<sup>3</sup> a quantidade de direitos se desenvolveu a partir de três tendências:

1) **Universalização** – em 1948, os Estados que aderiram à

---

2 Para a reconstrução do debate travado entre as várias correntes ideológicas durante a redação da Declaração, cf. Cassese (1994, p. 21-49).

Declaração Universal da ONU eram somente 48; hoje atingem quase a totalidade das nações, isto é, 184 dos 191 países membros da comunidade internacional (Cassese, 1994, p. 52). Inicia-se, assim, um processo pelo qual os indivíduos estão-se transformando, de cidadãos de um Estado, em cidadãos do mundo.

- 2) **Multiplicação** – nos últimos cinquenta anos, a ONU promoveu várias conferências específicas, que aumentaram a quantidade de bens que precisavam ser defendidos: a natureza e o meio ambiente, a identidade cultural dos povos e das minorias, o direito à comunicação e à imagem.
- 3) **Diversificação** – as Nações Unidas também definiram melhor quais eram os sujeitos titulares dos direitos. A pessoa não foi mais considerada de maneira abstrata e genérica, mas na sua especificidade e nas suas diferentes maneiras de ser: homem, mulher, criança, idoso, doente, homossexual.

Esse processo deu origem a “novas gerações” de direitos:

- a) **a primeira geração inclui os direitos civis e políticos** – os direitos à vida, à liberdade, à propriedade, à segurança pública, proibição da escravidão, proibição da tortura, à igualdade perante a lei, proibição da prisão arbitrária, o direito a um julgamento justo, o direito de *habeas corpus*, o direito à privacidade do lar e ao respeito da própria imagem pública, à garantia de direitos iguais entre homens e mulheres no casamento, o direito de religião e de livre expressão do pensamento; à liberdade de ir e vir dentro do País e entre os países, a asilo político, a ter uma nacionalidade, à liberdade de imprensa e de informação, à liberdade de associação, à liberdade de participação política direta ou indireta, o princípio da soberania popular e as regras básicas da democracia (liberdade de formar partidos, de votar e ser votado);
- b) **a segunda geração inclui os direitos econômicos, sociais e culturais** – o direito à seguridade social, o direito ao trabalho e à segurança no trabalho, ao seguro contra o desemprego, a um salário justo e satisfatório, proibição da discriminação salarial, o direito a formar sindicatos, ao lazer e ao descanso remunerado; à proteção do Estado do Bem-Estar Social, à proteção especial para a maternidade e a infância, à educação pública gratuita e universal, a participar da vida cultural da comunidade e

---

3 Os textos principais que compõem a Carta Internacional dos Direitos do Homem são: a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), o Pacto Internacional Relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (assinado por 118 Estados), o Pacto Internacional Relativo aos Direitos Civis e Políticos também de 1966 (assinado por 115 Estados), e os dois Protocolos Facultativos de 1966 e 1989.

a se beneficiar do progresso científico e artístico, à proteção aos direitos autorais e às patentes científicas;

- c) a **terceira geração inclui os direitos a uma nova ordem internacional** – direito a uma ordem social e internacional, em que os direitos e liberdade estabelecidos na Declaração possam ser plenamente realizados; o direito à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente, etc. (Ferreira Filho, 1996, p. 57);
- d) a **quarta geração** – é uma categoria nova de direitos, ainda em discussão – que se refere aos direitos das gerações futuras –, em que caberia à atual geração uma obrigação, isto é, um compromisso de se possível, tornar melhor para as gerações futuras o mundo em que vivemos, ou “menos ruim” do que o recebemos. Isso implica variadas discussões que envolvem todas as três gerações de direitos, e a constituição de uma ordem econômica, política, jurídica e ética internacional.

Essa listagem é apenas indicativa, já que existe uma controvérsia sobre a oportunidade de considerar como direitos “efetivos” os de terceira e de quarta geração, porque não existe um poder que os garanta, assim como há divergência quanto à lista dos direitos a ser incluídos nessas categorias. Com efeito, não se trata simplesmente de “direitos” no sentido estritamente jurídico da palavra, mas de um conjunto de “valores” que implica várias dimensões (Dias; Tavares, 2001, p. 41-49):

**Dimensão ética** – a Declaração afirma que “todas as pessoas **nascem** livres e iguais”. Isso indica o caráter **natural** dos direitos: eles são inerentes à natureza de cada ser humano pelo reconhecimento de sua intrínseca dignidade. Nesse sentido, tornam-se um conjunto de valores éticos universais, os quais estão “acima” do nível estritamente jurídico, e devem orientar a legislação dos Estados.

**Dimensão jurídica** – no momento em que os princípios contidos na Declaração são especificados e determinados nos tratados, convenções internacionais e protocolos, eles se tornam parte do direito internacional, uma vez que esses tratados têm um valor e uma força jurídica quando assinados pelos Estados. Deixam, assim, de ser orientações éticas ou de Direito Natural para se tornarem um conjunto de **direitos positivos** que vinculam as relações internas e externas dos Estados, assimilados e incorporados pelas Cons-

tituições e – mediante elas – por leis ordinárias.

**Dimensão política** – como conjunto de normas jurídicas, os direitos humanos tornam-se critérios de orientação e de implementação das políticas públicas institucionais nos vários setores. O Estado assume, assim, o compromisso de ser o promotor do conjunto dos direitos fundamentais, tanto do ponto de vista “negativo”, isto é, não interferindo na esfera das liberdades individuais dos cidadãos, quanto do ponto de vista “positivo”, implementando políticas que garantam a efetiva realização desses direitos para todos. Nesse sentido, o Programa Nacional de Direitos Humanos do governo federal constitui um avanço na assunção de responsabilidades concretas por parte do Estado Brasileiro, fazendo que os “direitos humanos” se tornem parte integrante das políticas públicas.

**Dimensão econômica** – essa dimensão não está desvinculada da dimensão política, mas é uma necessária explicitação dela. Significa afirmar que sem a satisfação de um mínimo de necessidades humanas básicas, isto é, sem a realização dos direitos econômicos e sociais, não é possível o exercício dos direitos civis e políticos. O Estado, portanto, não pode limitar-se à garantia dos direitos de liberdade (papel negativo), mas deve, também, exercer um papel ativo na implementação dos direitos de igualdade.

**Dimensão social** – não cabe somente ao Estado a implementação dos direitos; também a sociedade civil organizada tem um papel importante na luta pela efetivação dos direitos mediante movimentos sociais, sindicatos, associações, centros de defesa e de educação, conselhos de direitos. É a luta pela efetivação dos direitos humanos que vai levar esses direitos ao cotidiano das pessoas e vai determinar o alcance que eles vão conseguir numa determinada sociedade (Lyra, 1996).

**Dimensão cultural** – se, como foi dito, os direitos humanos implicam algo mais do que a mera dimensão jurídica, isso significa ser preciso que eles encontrem um respaldo na cultura, na história, na tradição, nos costumes de um povo e se tornem, de certa forma, parte do seu *ethos* coletivo, de sua identidade cultural e maneira de ser. Por isso, a realização dos direitos humanos é relativamente recente no Brasil e precisa de certo tempo para se afirmar e pôr raízes no contexto brasileiro.

**Dimensão educativa** – afirmar que os direitos humanos são direitos “naturais”, que as pessoas “nascem” livres e iguais, não significa dizer que a consciência dos direi-

tos seja algo espontâneo. O homem é um ser, ao mesmo tempo, natural e cultural, que deve ser “educado” pela sociedade. A educação para a cidadania constitui, portanto, uma das dimensões fundamentais para a efetivação dos direitos, tanto na educação formal quanto na educação informal ou popular e nos meios de comunicação (Dias; Tavares, 2001).

Essas reflexões pretendem mostrar o caráter complexo dos direitos humanos, que implicam um conjunto de dimensões que devem estar interligadas. Não se trata, como alerta o jurista italiano Antonio Cassese, de transformar os direitos humanos numa nova religião da humanidade:

Com o gradual declínio das grandes religiões históricas, aflora em muitos a esperança – talvez inconsciente e certamente ingênua – de colocar no trono uma nova religião, não metafísica, não ultramundana: uma religião, em certa medida, laica, sem liturgias, feita para os homens e as mulheres que operam na cidade terrena. (Cassese, 1994, p. 79.)

Ao contrário dessa visão ingênua que comporta todos os perigos e os inconvenientes de uma mitificação dos direitos humanos, Cassese propõe que se entenda o Código dos Direitos Humanos (que ele, porém, define ser um “decálogo” para a humanidade) como:

[...] um *novo ethos*, como um importantíssimo conjunto de preceitos humanitários e laicos, desprovidos de mitos, embora inspirado nas grandes idéias das religiões tradicionais (do Ocidente e do Oriente) e fortalecido pelas vigorosas contribuições do pensamento filosófico ocidental. (Cassese, 1994, p.80. Grifos nossos.)

Nessa perspectiva, mais do que falar em “gerações” de direitos, é melhor afirmar a interconexão, a indivisibilidade e a indissolubilidade de todas as dimensões dos direitos citadas acima. Elas não podem ser vistas, de fato, como aspectos separados, mas como algo organicamente relacionado, de tal forma que uma dimensão se integre e se realize com todas as outras. Como afirma o prof. Cançado Trindade:

Nunca é demais ressaltar a importância de uma visão *integral* dos direitos humanos. As tentativas de categorização de direitos, os projetos que tentaram – e ainda tentam – privilegiar certos direitos às expensas dos demais, a

indemonstrável fantasia das “gerações de direitos”, têm prestado um desserviço à causa da proteção internacional dos direitos humanos. Indivisíveis são todos os direitos humanos, tomados em conjunto, como indivisível é o próprio ser humano, titular desses direitos. (Trindade, A.A.C., 1998, p.120. Grifos nossos.)

Mesmo reconhecendo como válida e pertinente a afirmação da integralidade e indissociabilidade dos direitos humanos, acreditamos que a categorização por “gerações” de direitos não é uma “indemonstrável fantasia”, mas corresponde ao efetivo movimento histórico que contribuiu para a formação dos direitos humanos. Acreditamos, também, que o conflito entre direitos, em particular a tensão entre as duas classes fundamentais de direitos, os civis e políticos e os econômicos e sociais, não se resolve com a simples proclamação da indissociabilidade, afirmação que, aliás, pode esconder e escamotear essa contradição fundamental que se deve, ao contrário, enfrentar.

Mas a esta altura do texto, já entrando nos problemas e nas contradições que as modernas doutrinas dos direitos humanos enfrentam, é necessário, ainda que sumariamente, apresentá-los.

### **3 A atualidade dos direitos humanos: algumas questões**

Esta leitura, exposta de forma sumária, encontra hoje um amplo consenso e constitui um conjunto de significados e de conceitos amplamente difundidos e utilizados para a interpretação dos acontecimentos históricos e contemporâneos do Ocidente e do mundo. Aparentemente, não haveria maiores problemas: ao redor do núcleo essencial dos direitos liberais, dá-se uma contínua agregação de direitos, que, sem ferir os princípios inspiradores originários, vem ampliando o leque dos direitos possíveis acompanhando o crescimento da “consciência moral” da humanidade (Bobbio, 1992, p. 27).

Porém, as coisas não são tão simples, e vozes críticas rompem esse aparente *consensus gentium*, apontando problemas, aporias e contradições que merecem ser analisadas. Acreditamos que, hoje, podem ser identificadas grandes questões em aberto a respeito desse tema.

#### **3.1 Direitos de liberdade e direitos de igualdade: irreconciliáveis?**



Uma crítica dirigida contra a imagem da evolução linear e progressiva dos direitos humanos tende a pôr em evidência seu caráter conflituoso pela presença de tradições de pensamentos diferentes e contrastantes, o que coloca o problema de sua compatibilidade. A polarização entre “direitos de igualdade” e “direitos de liberdade” continua sendo uma das grandes questões não resolvidas do debate atual sobre os direitos humanos.

Na concepção liberal, o Estado nasce da agregação de indivíduos supostamente auto-suficientes e livres no estado de natureza, com o objetivo de garantir a liberdade (negativa) de cada um em relação ao outro. Por isso, a realização histórica dos direitos não é confiada à intervenção positiva do Estado, mas é deixada ao livre jogo do mercado, partindo do pressuposto liberal de que o pleno desdobramento dos interesses individuais de cada cidadão – limitado somente pelo respeito formal dos interesses do outro – possa transformar-se em benefício público pela mediação da mão invisível do mercado.

O próprio contrato social funda-se no pressuposto do natural egoísmo dos indivíduos que deve ser somente controlado e dirigido para uma “sadia” competição de mercado. Nesse sentido, na concepção atomista e individualista da sociedade, própria do liberalismo e do neoliberalismo, o estado de natureza é superado pelo estado civil só formalmente, mas, de fato, permanece no próprio âmago da sociedade civil que tende a reproduzir e ampliar as relações mercantilistas.

Isso não impede, como afirma H. C. Lima Vaz (1993, p.175), “o reaparecimento do ‘estado de natureza’ em pleno coração da vida social, com o conflito dos interesses na sociedade civil precariamente conjurado pelo convencionalismo jurídico”.

Não é por acaso que o Programa Nacional de Direitos Humanos limitou sua atuação aos direitos civis e políticos, e só recentemente elaborou as linhas programáticas de uma possível implantação dos direitos econômicos, sociais e culturais que, aliás, são continuamente tornados vãos pela política econômica de cunho neoliberal implementada pelo governo (Pinheiro; Mesquita, 1998, p. 43-53).<sup>4</sup>

### 3.2 Universalização dos direitos *versus* Globalização da economia

Essa situação nacional reflete uma situação mundial. Aparece sempre mais claramente – sobretudo para quem



olha o mundo do lugar social dos excluídos – que o projeto dos direitos humanos, como hoje se apresenta, não somente não é, de fato, universal, tampouco pode ser “universalizável”, porque precisa reproduzir continuamente a contradição excluídos/incluídos, emancipação/exploração, dominantes/dominados.

A atual conjuntura mundial dominada pelo processo de globalização, sob a hegemonia neoliberal, não faz mais que acentuar e exasperar a contradição entre direitos de liberdade e direitos sociais, democracia política e social. De fato, a universalização dos direitos humanos não caminha no mesmo sentido da globalização da economia e das finanças mundiais, que está vinculada à lógica do lucro, da acumulação e da concentração de riqueza e desvinculada de qualquer compromisso com a realização do bem-estar social e dos direitos do homem. O processo de globalização significa um retorno – e um retrocesso – à pura defesa dos direitos de liberdade, com a intervenção mínima do Estado. Nessa perspectiva, não há lugar para os direitos econômico-sociais e/ou de solidariedade da tradição socialista e do cristianismo social; por isso, novas e velhas desigualdades sociais e econômicas estão surgindo no mundo inteiro (Beck, 1999; Hirst; Thompson, 1998; Ianni, 1996; 1997).

### 3.3 Direitos humanos: universais ou ocidentais?

O caráter contraditório da afirmação histórica dos direitos humanos questiona a pretensão da consciência euro-péia e ocidental de se considerar como o lugar histórico, por excelência, da emancipação universal e mostra o lado exclusivo e violento que sempre esteve presente durante toda a história moderna, e até hoje permanece.

Se o colonialismo como forma política acabou, a “missão civilizadora” do Ocidente continua e se expressa justamente nas doutrinas universais dos direitos humanos. Hoje, qualquer intervenção política e até militar dos Estados dominantes e das organizações internacionais (por eles dominados) faz apelo à defesa dos direitos humanos como sua justificativa ideológica.

A pretensa universalidade dos direitos do homem esconde seu caráter marcadamente europeu e cristão, os quais não podem, portanto, ser estendidos ao restante do mundo, onde permanecem tradições culturais e religiosas próprias, estranhas – quando não contrárias às doutrinas ocidentais ou incompatíveis com elas –, tradições essas que precisam

---

4 Cf. o Relatório sobre o “Brasil e os Direitos Humanos”, elaborado com a colaboração de mais de 2.000 entidades civis brasileiras, entregue em Genebra em 26 de abril de 2001 por representantes da sociedade civil brasileira, à Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. O documento denuncia que o Brasil não está cumprindo o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc) de 1966, do qual é signatário desde 1992, e não apresentou sequer o relatório oficial bienal sobre a situação dos direitos humanos.

ser respeitadas. Tais críticas se inserem num debate mais amplo sobre os processos de homogeneização cultural que o Ocidente está impondo ao mundo inteiro e encontram receptividade entre todos aqueles que estão preocupados com o respeito às culturas e manifestam uma franca desconfiança para com qualquer forma de universalismo. Os direitos humanos arriscam-se, assim, a se tornarem um “pensamento único”, que justificam uma “prática única”, politicamente correta, nivelando as diferenças e as divergências.

A respeito dessa questão, assinala-se a existência de duas grandes posições possíveis. De um lado, uma leitura que contrapõe o eurocentrismo europeu e ocidental às culturas; “outras”, que lutam para preservar a sua alteridade e as suas diferenças, oriundas de uma história e de uma tradição própria e original que nada têm a ver com a doutrina dos direitos humanos, ocidental e cristã, imposta de fora – com a violência e com a propaganda – pelas potências ocidentais. Exemplos típicos dessa postura podem ser considerados os movimentos islâmicos mais radicais que reafirmam a própria tradição “contra” o Ocidente, como mostraram dramaticamente os acontecimentos de 11 de setembro de 2001.

Do outro lado, reconhece-se que o processo de expansão ocidental sobre o mundo, durante esses séculos, foi tão radical, profundo e capilar que não há mais culturas ou civilizações “outras” que possam permanecer “fora” da sua esfera de influência. A última vez que a história registrou algo de radicalmente “outro” foi com a descoberta dos “índios” por parte dos ibéricos nos séculos XIV e XV. Os europeus se defrontaram com algo absolutamente inesperado, inédito, novo. São inúmeros os testemunhos dos cronistas da época que registram o espanto, a maravilha e o encanto suscitados pelo *Mundus Novus*. Mas em muito pouco tempo, essa atitude mudou radicalmente e essas novas populações foram destruídas, aniquiladas, assimiladas, “encobertas”, e o mesmo aconteceu, guardadas as devidas diferenças, com todos os povos e civilizações que entraram em contato com o Ocidente (Bruit, 1995).

Nessa perspectiva, não somente não há mais um “outro”, mas as próprias categorias e os conceitos utilizados pelos povos não ocidentais, para se contrapor ao Ocidente e reivindicar a sua identidade, são encontrados e retirados do arsenal conceitual do Ocidente. Liberdade, igualdade, direitos dos indivíduos, tolerância, democracia, socialismo, revolução, são conceitos estranhos às tradições culturais desses povos, e só existem na tradição ocidental. Típico é o

caso dos movimentos revolucionários dos países colonizados (como a China e o Vietnã), que enviaram suas elites à Europa para estudar, onde aprenderam a utilizar “contra” os colonizadores as teorias socialistas e revolucionárias elaboradas na metrópole.

A questão é complexa. Por um lado, apesar de ter surgido no Ocidente, a doutrina dos direitos humanos está espalhando-se por todo o planeta. Isso pode ser medido não somente pela assinatura dos documentos internacionais por parte de quase todos os governos do mundo, mas igualmente pelo surgimento de um movimento não-governamental de promoção dos direitos humanos, que se constitui quase uma “sociedade civil”, organizada em escala mundial desde o bairro até as Nações Unidas. Por outro lado, o respeito aos direitos humanos está longe de ser algo universal e aceito em todas as culturas e civilizações e por isso, a questão da universalidade dos direitos humanos permanece como um dos problemas abertos do ponto de vista teórico e prático.

### 3.4 Direitos humanos e geopolítica

Os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 e a guerra desencadeada pelos Estados Unidos contra o “terrorismo internacional” mostram a atualidade e a dramaticidade dessa questão que, atualmente, se manifesta mais nos termos de um *crash of civilizations*, defendido por Huntington (1997), do que nos termos de um “fim da história”, defendido por Fukuyama (1992).

No plano internacional, as relações entre os Estados permanecem no estado de natureza hobbesiano, da guerra de todos contra todos. As tentativas realizadas no século passado de criar uma organização, como a ONU, que evitasse a guerra entre as nações e promovesse o desenvolvimento e a paz mundial não avançaram muito. De fato, em lugar de caminhar em direção a uma autoridade ao mesmo tempo inter e supranacional, quase como um governo mundial, não prosperaram, e o mundo está – de fato embora não de direito – administrado, como sempre foi, pelas grandes potências mundiais. Os Estados Unidos lideram esse bloco e, após a queda do comunismo, implementam uma política de tipo imperial mantendo a hegemonia sobre o restante do mundo e intervindo quando sentem ameaçados os seus interesses “vitais”. As Nações Unidas, que, paradoxalmente, foram um “sonho” de Wilson e de Roosevelt, ambos presidentes norte-americanos, estão hoje relegadas a um papel secundário, de mero

legitimador da política ocidental.

Nesse contexto, a pretensão de criar uma “nova ordem mundial” que permita aos organismos internacionais e às grandes potências promover e defender os direitos humanos no mundo – com uma política de centralização e de “intervenção humanitária” que passe por cima da soberania dos Estados e possa intervir até de forma armada, quando necessário – não tem credibilidade. O Ocidente está utilizando a “retórica” dos direitos humanos para encobrir seus verdadeiros interesses estratégicos e impor ao mundo sua hegemonia política e econômica (Zolo, 2000).

#### 4 Conclusão

Apresentou-se, de maneira sumária, o quadro de algumas questões que surgem no debate atual sobre os direitos do homem. A doutrina, ou melhor, as doutrinas dos direitos humanos não constituem um campo consensual e pacífico como pode parecer a uma análise superficial; e os problemas mais dramáticos e urgentes da humanidade estão em jogo. Apesar da retórica oficial, grande parte da humanidade continua – como sempre foi – excluída dos direitos fundamentais mínimos, e a situação tende a se agravar continuamente.

Pode-se concluir que tudo isso não passa de uma retórica vazia. Nesse sentido, falar em direitos humanos nada mais seria do que um “desvio” que escamoteia as questões de fundo da nossa sociedade injusta e excludente, que não mudou substancialmente nestas últimas décadas; aliás, piorou consideravelmente com a implantação das políticas neoliberais.

Ao final, o discurso e as metas “oficiais” do governo, e as metas do Programa Nacional dos Direitos Humanos se chocam diretamente com a política econômica e social que vai numa direção totalmente contrária; e o cenário internacional não caminha em direção a uma nova ordem mundial econômica, ética e política mais justa, mas em direção ao aumento das desigualdades sociais em âmbito planetário e a uma crescente militarização do mundo para defender a injusta ordem atual.

Essa desconfiança é justificada e faz parte das preocupações cotidianas dos militantes e educadores dos direitos humanos, que se sentem, muitas vezes, impotentes e frustrados quando fazem o balanço de suas atividades olhando, não o número de cursos realizados, palestras proferidas, oficinas

implementadas, cartilhas, artigos e livros publicados, denúncias feitas nacional e internacionalmente, ações de fiscalização e de mobilização promovidas, mas os efeitos práticos deste enorme trabalho educativo sobre a realidade do Brasil e do mundo.

É possível que isso se deva a uma contradição estrutural profunda na nossa sociedade capitalista tardo-moderna e neoliberal, que inviabiliza a realização dos direitos. Enquanto perdurar a estrutura social vigente, não haverá possibilidade de garantir “todos os direitos para todos”; e não se vê no horizonte movimentos sociais e políticos reais capazes de inverter esse quadro macroestrutural, sobretudo após o fracasso do socialismo real.

Não temos uma resposta para essa questão, uma vez que ela foge do tema e do alcance deste trabalho. Acreditamos, porém, olhando o mundo com o otimismo da vontade e o pessimismo da razão – como dizia Gramsci –, que os direitos da pessoa constituem um terreno não simplesmente tático, mas estratégico para a luta política de transformação da sociedade.

Existe um movimento real, concreto, histórico, amplo, quase-universal de luta pelos direitos humanos no mundo inteiro. É um movimento pluralista, polissêmico, vário, polêmico, divergente, mas é um movimento histórico concreto, aliás, o único movimento – que se conhece – que tem uma linguagem, uma abrangência, uma articulação, uma organização que supera as fronteiras nacionais, tanto horizontalmente, por meio das redes, quanto verticalmente: do bairro às Nações Unidas (Alves, 1994).

A questão dos direitos humanos, hoje, entendida em toda a sua complexidade, aponta para um espaço de u-topia, (ou melhor de eu-topia, de bom-lugar), funciona como uma idéia reguladora, um horizonte que nunca poderá ser alcançado porque está sempre mais além, mas sem o qual, não saberíamos sequer para aonde ir.

## Referências bibliográficas

ALVES, Lindgren J. A. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 1994.

BECK, Ulrich. **O que é a globalização: equívocos do globalismo: respostas à globalização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_; BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e Estado na filosofia política moderna**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1986.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, 1996.

BRUIT, Héctor H. **Bartolomé de Las Casas e a simulação dos vencidos**. Campinas, SP: Unicamp; São Paulo: Iluminuras, 1995.

CASSESE, Antonio. **I diritti umani nel mondo contemporaneo**. Roma-Bari: Laterza, 1994.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

CONCÍLIO VATICANO II. **Dichiarazione sulla libertà religiosa**. Bologna: Edizioni Dehoniane, 1966. § 1045-1046.

DIAS, Lúcia Lemos; TAVARES, Maria Nazaré Zenaide. (Org.). **Formação em direitos humanos na universidade**. João Pessoa, PB: Editora Universitária/UFPB, 2001.

DUSSEL, Enrique. **O encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

\_\_\_\_\_. **Filosofia da libertação: crítica à ideologia da exclusão**. São Paulo: Paulus, 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1996.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. São Paulo: Ed. Rocco, 1992.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil, 1651**. Tradução João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Col. Os Pensadores).

HOBBSAWM, Eric. **A era das revoluções, 1789-1848**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

HUNTINGTON, SAMUEL. **O choque de civilizações**. São Paulo: Ed. Objetiva, 1997.

IANNI, Octavio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Ci-

vilização Brasileira, 1996. \_\_\_\_\_. **Teoria da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

KÜNG, Hans. **Uma ética global para a política e a economia mundiais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_. **Projeto de ética mundial: uma moral ecumênica em vista da sobrevivência humana**. São Paulo: Paulinas, 1992.

\_\_\_\_\_; KUSCHEL, Karl Josef (Ed.). **Per un'etica mondiale: la dichiarazione del parlamento delle religioni mondiali**. Milano: Rizzoli, 1995.

LEFORT, Claude. **A invenção democrática: os limites do totalitarismo**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LIMA, Alceu Amoroso. **Os direitos do homem e o homem sem direitos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

LOCKE John. **Segundo tratado sobre o governo, 1689-1690**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LYRA, Rubens Pinto. **A nova esfera pública da cidadania**. João Pessoa, PB: Ed. Universitária, 1996.

McALISTER, L. N. **Dalla scoperta alla conquista: Spagna e Portogallo nel Nuovo Mondo, 1492-1700**. Bologna, 1986 (1985).

MARITAIN, Jacques. **Por um humanismo cristão**. São Paulo: Paulus, 1999. (Coletânea de textos).

MARX, Karl. **O capital**. São Paulo: DIFEL, 1982. v. 3, cap. 14-15.

\_\_\_\_\_; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã, 1845-1846**. Tradução José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Ed. Ciências Humanas, 1982.

OLIVEIRA, Luciano. **Imagens da democracia: os direitos humanos e o pensamento político da esquerda no Brasil**. Prefácio Claude Lefort. Recife: Pindorama, 1996.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUITA, Paulo de. Direitos humanos no Brasil: perspectivas no final do século. In: **Cinquenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos**, Brasília, DE, a. 2, n. 6, p.43-53, maio-ago. 1998.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social, 1757**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SWIDLER, L. Diritti umani: una panoramica storica. In: CONCÍLIO VATICANO II. **Etica delle religioni universali e diritti umani**. Roma, 1990.

TODOROV, Tzvetan. **A conquista da América**: a questão do outro. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

\_\_\_\_\_. **Nós e os outros**: a reflexão francesa sobre a diversidade humana. Rio de Janeiro: Zahar, 1993. 2 v.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil**. Brasília: UnB, 1998.

TRINDADE, José Damiano de Lima. Anotações sobre a história social dos direitos humanos. In: **Direitos humanos**: construção da liberdade e da igualdade, Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, São Paulo, 1998. p. 23-163.

VAZ, Henrique Cláudio de Lima. **Escritos de filosofia II**: ética e cultura. 2. ed. São Paulo: Loyola, 1993.

ZOLO, Danilo. **Cosmópolis**: perspectivas y riesgos de un gobierno. Barcelona: Paidós, 2000.



# Para além da “estadania”: pensando a cidadania como categoria estratégica

*Fábio F. B. Freitas\**

A expressão cidadania está hoje por toda parte, apropriada por todo o mundo, evidentemente com sentidos e intenções diferenciados. Se isso é positivo, em certo sentido – porque indica que a expressão ganhou espaço na sociedade –, por outro, em face da rapidez e dos objetivos implícitos como são realizadas tais apropriações, faz-se necessário o esforço de precisar e delimitar o seu significado: o que se entende e o que se quer entender por cidadania.

Este breve trabalho caminhará nesta direção – um esforço para demarcar o terreno, indicar alguns paradigmas do campo teórico e político em que essa noção emerge. Nesse esforço, de caráter não mais que preliminar, procuraremos enfatizar, de um lado, o que achamos ser seu significado original (sua origem histórica contemporânea); de outro, indicar aquilo que consideramos novidade, aquilo que pode justificar o falar-se, nesse momento, de uma “nova cidadania”.

Nesse sentido, a contextualização histórica dos discursos acerca da cidadania torna-se uma tarefa da maior importância, a medida em que as diversas apropriações e a crescente banalização desse termo não só abrigam projetos diferentes de sociedade, mas certamente tentativas de esvaziamento do seu sentido original e inovador. Há uma disputa histórica pela fixação do seu significado e, portanto, de seus limites.

## **1 À guisa de introdução: notas acerca de um paradoxo**

Em que pese a nos termos referido à cidadania como uma idéia em expansão, a ação política continua desvalorizada, uma vez que, no contexto das transformações que afetam o Estado, a economia e a sociedade, assiste-se à fragmentação societária, gerada pelas tendências contemporâ-

---

\* Professor de Teoria, Filosofia Política e Direitos Humanos do Centro de Humanidades da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e do Curso de Especialização em Direitos Humanos do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes (CCHLA) da UFPB. Membro da Comissão de Direitos Humanos da UFPB, da Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos e do Grupo de Educadores de Amnistia Internacional (Edai).

neas do mercado e pela incapacidade do ordenamento legal-institucional vigente para garantir os princípios igualitários inerentes a tal noção. O cidadão pode ser visto apenas como o contribuinte, o consumidor; o princípio constitucional de escola para todos, por exemplo, não consegue sequer ser cumprido.

Há mais de 50 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a discussão do tema cidadania ocupa, cada vez mais, espaço nos meios de comunicação, nos segmentos sociais, políticos, culturais e religiosos. Todos, de diferentes tendências ideológicas em seus vários matizes, exibem arroubos de fé democrática e cidadã. Até o homem comum a discute para reivindicar direitos.

Mas basta olhar em volta para perceber que nas democracias a cidadania coexiste, contraditoriamente, com as desigualdades. Os direitos são reconhecidos como naturais; porém, pelas relações de poder e exploração, não é assegurado seu exercício ao cidadão.

A política educacional é um exemplo de como o Estado procura produzir uma aparência de igualdade de oportunidades e neutralidade, quando elas estão ligadas ao movimento de uma economia regulada pelo lucro. O Estado surge de uma relação entre iguais, como se emanasse da vontade e dos interesses individuais, e não de classe, como poder materializado no direito e nas instituições, constituído por todos os sujeitos sociais indistintamente.

Apresentando-se como elemento neutro, benfeitor/protetor das classes sociais, passa a ser visto como a garantia do trabalhador assalariado, e não apenas da burguesia. “Interpondo limites negativos ou promovendo o ajuste social, o Estado, objetivado em instituições, aparece como encarnação de uma racionalidade geral e não capitalista.” (O’Donnell, 1981, p. 74).

Esse paradoxo está no centro do debate atual e abarca questões que dizem respeito a um de seus aspectos mais desconcertantes: a tradição autoritária e excludente nas transformações em curso no mundo contemporâneo.

Assume, assim, elevada importância a discussão em torno dos direitos da cidadania, seus fundamentos e garantias.

Ocorre que os direitos e garantias tutelados na norma constitucional não são implementados, caracterizando uma crescente contradição de forma que um grande contingente populacional não tem seus direitos mínimos de cidadania assegurados. Há uma grande dicotomia entre sua positivação e sua efetividade: embora sejam assegurados

como direitos e garantias fundamentais, os direitos humanos não são respeitados na sociedade; temos presentes imensas desigualdades sociais, e a democracia brasileira pode ser considerada uma democracia sem cidadania.

Nesse sentido, pode-se questionar:

Como se quer construir democracia com tal situação? De um lado, as imensas desigualdades sociais, que tornam o conceito de democracia uma esfinge para os despossuídos e sua prática uma visível farsa. De outro, uma cultura política, de exclusão social, de violência, uma cultura política de desidentificação social. (Scherer-Warren, 1993, p. 61.)

Ocorre uma crise de cidadania, na qual o indivíduo desconhece seus direitos, sendo, portanto, difícil se chegar à efetivação de direitos humanos. Para Ilse Scherer-Warren (1993, p. 69),

[...] a simples situação de miséria, de discriminação ou mesmo de exploração não produz automaticamente este reconhecimento. E mais ainda, como reconhecer o direito de lutar por um direito? Neste sentido é fundamental a existência de um fator subjetivo, ou seja, o reconhecimento de sua dignidade humana, que sempre foi solapada nas classes subalternas e tem suas raízes no sistema escravocrata e colonial.

O estudo de concepções diversas de cidadania é de fundamental importância para qualquer processo de elaboração de propostas de educação em direitos humanos e cidadania. A luta pela efetivação dos direitos humanos e o exercício da cidadania passam pelo resgate de raízes culturais, bem como pela articulação dos interessados em se constituírem cidadãos plenos, de modo a que se chegue ao desenvolvimento político dessas populações. Dessa forma, o conhecimento de tais concepções é o meio que poderá possibilitar, posteriormente, a estruturação de uma proposta de educação em direitos humanos que tenha eficácia política.

Conhecendo seus direitos e questionando a situação vigente, ter-se-á condições de analisar criticamente a realidade, elaborando conteúdos que estejam diretamente ligados à realidade e aos contextos vivenciados pelos indivíduos. Portanto, chegar à efetivação dos direitos e vivenciar uma cidadania plena implica, em primeiro lugar, a constituição dos indivíduos em cidadãos subjetiva e objetivamente, de modo que eles se reconheçam como sujeitos de direitos. É

necessário conhecê-los para, então, lutar por eles.

A abordagem da cidadania como aspecto básico integrante da educação formal da população constitui pesquisa de vital importância para a formação de uma cidadania consciente e dotada de autonomia social.

A Constituição Federal, por sua vez, diz expressamente em seu título I que tem como fundamento – no que se refere aos direitos do homem – “a cidadania, a dignidade da pessoa humana”, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Prescreve, ainda, como objetivos fundamentais, construir uma sociedade “livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

Em seu título II, afirma os direitos civis, sociais e políticos do cidadão. Na prática, a sua afirmação constitucional não é garantia suficiente de sua efetividade. Historicamente, os direitos humanos são concebidos como mecanismos de defesa dos cidadãos contra o arbítrio dos governantes e abusos do Estado. Porém, como é o Estado que legisla e deveria garantir sua aplicação, ocorre a ineficácia desses direitos.

O seu título VIII, capítulo III, afirma a educação como direito de todos, um dever do Estado e da família, a qual, além de ter por finalidade o pleno desenvolvimento da pessoa, visa a seu preparo para o “exercício da cidadania” e sua qualificação para o trabalho.

Os termos cidadão e cidadania, da forma como normalmente são abordados, tanto no meio escolar como no meio jurídico, são extremamente vagos, podendo ter várias interpretações de acordo com os interesses em jogo. A cidadania, por exemplo, de acordo com a cultura jurídica dominante, pode ser vista meramente como um atributo concedido pelo Estado ao indivíduo nacional. Esse atributo é a nacionalidade, que seria a condição de cidadania, e como uma categoria estática, uma vez concedida, acompanharia o indivíduo por toda a vida (Andrade, 1993, p. 28). Consideramos, porém, que a cidadania é mais que a simples equivalência à nacionalidade, que o cidadão formal pode não ter conhecimento de seus direitos, e o conhecimento de que é sujeito de direitos é condição para o exercício da cidadania. Mas, nesse sentido, apenas ter conhecimento não é suficiente. É necessário lutar tanto pela efetividade dos direitos listados na norma constitucional quanto por novos direitos.

Atualmente, boa parte dos direitos do ser humano, diante de um conglomerado de símbolos que aparecem no ordenamento jurídico, além de seu caráter abstrato, traduz

apenas formalmente os direitos fundamentais. Para se entender a inefetividade dessas normas, tem-se de levar em conta todo o contexto histórico de formação do Estado nacional, bem como fazer uma análise da conjuntura nacional. Assim, o estudo das concepções acerca da cidadania e dos direitos humanos possibilita visualizar sua capacidade de construção de condições para a efetivação desses direitos.

A emergência formal dos direitos humanos e sua afirmação nas primeiras Declarações de Direitos serviram de fundamentação à luta por uma nova ordem social que acompanhou o surgimento do Estado moderno. A partir daí, os direitos humanos presentes nas diversas Declarações de Direitos e Constituições, incluindo aí a brasileira, têm um caráter formal que, somado à falta de garantias judiciais de sua aplicação, não alcançam sua efetividade.

A norma constitucional brasileira, tendo em vista seu caráter formal e a falta de garantias judiciais de aplicação, não garante, por si só, a efetividade dos direitos humanos. Embora esses direitos sejam reconhecidos formalmente, até que ponto eles são realmente respeitados e eficazes no cotidiano da população? Como estendê-los a todos os planos da vida, mesmo àqueles que estão à margem da cidadania plena? O problema com relação aos direitos do homem não é mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los.

Para Norberto Bobbio (1992 a, p.25), trata-se de saber “qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados”. Devem, então, ser exigidos por aqueles que são seus destinatários, pois somente mediante a mobilização para o respeito e conhecimento desses direitos, alcançar-se-á sua efetividade. A falta de conhecimento e conseqüente falta de reivindicação desses direitos é, assim, o entrave para a sua efetividade.

A transposição do atual modelo de direitos humanos formais para um novo modelo prático-teórico, em que os sujeitos conheçam e busquem a proteção e efetividade de seus direitos, implica a construção do conhecimento por um viés metodológico interdisciplinar, no qual sejam priorizadas as relações humanas vividas no âmbito escola – comunidade – sociedade.

Para tanto, não basta teorizar os direitos humanos em sala de aula. É necessário tornar a vivência entre professores e alunos uma prática de direitos, em que cada um desempenhe seu papel. É necessário, também, que os professores tenham uma visão crítica da realidade e estejam conscientes do papel

que desempenham para o desenvolvimento da cidadania.

A partir da idéia de cidadania e direitos humanos, é possível construir interdisciplinarmente um referencial comprometido com mudanças, priorizando a relação aluno – professor, que desencadeará a busca de uma nova relação indivíduo – sociedade – Estado. Dessa forma, o discurso hegemônico dos direitos humanos em sua formalidade abstrata poderá ser redimensionado de modo a colocá-los como parte integrante da vida do homem em formação, fazendo parte das práticas sociais e, acima de tudo, vindo a ser um instrumento normativo que, por meio da reivindicação do homem, se constitua um meio de implementação de melhores condições de vida.

O termo cidadania, como mencionamos anteriormente, é muito vago. Quando se tenta defini-la, surgem as mais variadas explicações: “[...] é quando o cidadão cumpre seus deveres e conquista seus direitos.”; ou então: “[...] é atuar dentro de uma sociedade, ter direitos e deveres, e fazer uso destes.” Ainda, aparece como a possibilidade de “desfrutar da condição de ser brasileiro”, condição essa relacionada com a própria questão da nacionalidade. Deve-se considerar, também, que a questão dos direitos humanos e da cidadania é pouco abordada na educação em geral, e mesmo nos cursos jurídicos, é abordada de forma superficial.

Os direitos humanos e os valores que permeiam as relações humanas estão presentes na concretude da organização da vida social. Analisar a questão dos direitos humanos e cidadania, em determinado instante da vida social, implica conhecer a especificidade da formação social, o desencadeamento dos modos de produção da riqueza e sua distribuição social, as ideologias presentes, bem como o modelo de distribuição da justiça. É necessário conhecer o tipo de organização social presente em nossa realidade e quais as relações de valores, de poder e de interesses que vivenciamos, e a sociedade reproduz. Em se tratando da cidadania, é necessário analisar a experiência humana de acordo com a historicidade dos direitos humanos, sua evolução de acordo com cada racionalidade e de acordo com concepções, significados e valores de cada época e de cada segmento social.

Essa questão da cidadania e dos direitos humanos merece destaque, principalmente, no que se refere ao modo de exercer a cidadania e os direitos. Nesse sentido, buscamos desmistificar certos estigmas que envolvem a temática e afetam bastante a quem quer que se dedique a defendê-la, por

exemplo, a idéia socialmente difundida de se considerar os militantes de direitos humanos como “defensores de bandidos”.

## 2 Cidadania: origens

A cidadania, como parte do discurso da modernidade, emerge com a lógica do Estado moderno, vinculada ao jusnaturalismo envolto em um contexto libertário. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) é o marco da concepção liberal individualista e do reconhecimento dos direitos a partir de um novo referencial: o ser humano. Para Norberto Bobbio (1992a, p.1), “os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais”. Assim, é com a derrubada da monarquia absoluta e, conseqüentemente, do feudalismo, com base na teoria contratualista, que emerge a sociedade civil moderna, formada por indivíduos livres, os cidadãos.

Os pressupostos que vão sedimentar o conceito liberal de cidadania são, segundo Nilda Teves Ferreira (1993, p.31), “o direito natural, a liberdade de pensamento e de religião e a igualdade perante a lei”. Dessa forma, os direitos fundamentais, a que Norberto Bobbio se refere, que originam a cidadania, seriam os “direitos formais de liberdade” e resultariam nos direitos civis de hoje.

Ocorre uma profunda mudança nas relações sociais, pois:

O projeto social da burguesia como nova classe emergente alicerçava-se sobre um novo *status*: não mais o *status* servil caracterizador do período medieval do feudalismo, marcado pela desigualdade institucionalizada em estamentos, mas o *status* da cidadania civil. [...] A origem da moderna noção de cidadania [...] está estreitamente vinculada à noção de direitos humanos, ao se falar em direitos de cidadania. E o direito mais fortemente presente no projeto de cidadania burguesa é o de liberdade. (Corrêa, 1996, p. 209.)

No mesmo sentido, afirma T. H. Marshall (1967, p. 63-64) que a cidadania é um processo em desenvolvimento, que tem origem historicamente com o surgimento dos direitos civis. Assim, a cidadania civil surge no decorrer do século XVIII sob a forma de direitos de liberdade mais precisamente, a liberdade de ir e vir, de pensamento, de religião, de reunião, pessoal e econômica. Esses direitos visam a garantir o

espaço do indivíduo diante do poder coercitivo do Estado, desde que o indivíduo não viole os direitos dos outros.

A cidadania como igualdade básica de participação na sociedade é viabilizada mediante a concretização de direitos, que, por sua característica moderna, demonstra a verdadeira ruptura com o feudalismo medieval.

A nova ordem burguesa, de caráter libertário, postulou direitos dentro de um projeto político de organização social com base jurídica ‘todos são igualmente sujeitos jurídicos’, apresentando o direito como substitutivo moderno do privilégio feudal. A cidadania surge como configuração da igualdade dos proprietários de mercadorias na plena liberdade de mercado. Igualdade e liberdade formais desenham o novo *status* da cidadania. (Corrêa, 1996, p. 210.)

Embora tradicionalmente se entenda a cidadania como algo eminentemente urbano, Elisa Reis aponta a possibilidade de uma origem rural, fundamentando-se para isso em Gerome Brum, o qual afirma ter a cidadania origem nas lutas camponesas européias.

[...] o germe da cidadania está exatamente no campo; é ali que primeiro surge uma noção contratual que é fundamental para a cidadania, é a luta camponesa para garantir os direitos mínimos que lança o primeiro germe do contratualismo. O contratualismo é o único elemento que não pode faltar, na noção moderna de cidadania, porque é ele que supõe a igualdade legal, fictícia das partes contratantes. (Reis apud Teixeira, 1986, p. 54.)

A cidadania moderna surge, então, quando ocorre a ruptura com o Antigo Regime por ser incompatível com os privilégios que as classes dominantes mantinham então, quando o ser humano passa a deter o *status* de cidadão. Embora ocorra essa ruptura, Eric Hobsbawm (1996, p. 77) entende que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão “é um manifesto, mas não um manifesto a favor de uma sociedade democrática e igualitária” contra a sociedade hierárquica de privilégios nobres. Porém, é perceptível a origem da cidadania como luta contra os privilégios da nobreza.

### **3 Cidadania: teoria e crítica da razão jurídica**

Vera Regina Pereira de Andrade (1993) considera que,



para o discurso jurídico dominante, a cidadania é uma categoria estática e cristalizada, ora identificada com a nacionalidade, ora dela diferenciada. Segundo ela, não há um aprofundamento das análises acerca da cidadania por parte dos juristas, figurando uma aparente indeterminação significativa, não apresentando, por sua vez, um estatuto próprio. Para os autores que a identificam com a nacionalidade, ocorre uma preocupação tão somente com a aquisição ou perda da nacionalidade. Para aqueles que a diferenciam da nacionalidade, aparece como a soma da nacionalidade mais os direitos políticos de votar e ser votado.

No entender da autora, o discurso jurídico dominante da cidadania aparece ligado às disciplinas de Direito Constitucional e Teoria Geral do Estado; ligado nesta temática a três elementos privilegiados: no Direito Constitucional, aparece relacionado com a “nacionalidade” e os “direitos políticos”; na Teoria Geral do Estado, aparece ligado ao elemento “povo” como constitutivo do Estado, contrapondo o conceito de nacional em face do estrangeiro. “O cidadão nada mais é do que o nacional integrante do povo de determinado território, sob a jurisdição dos respectivos poderes públicos.” (Andrade, 1993, p.28). Assim, no discurso jurídico dominante, a cidadania não apresenta um estatuto próprio, pois, na medida em que se relaciona com esses três elementos, apresenta-se como algo indefinido (Andrade, 1993, p.17).

No caso do Direito Constitucional, a cidadania é definida em termos estritamente normativos, ficando integralmente embutida na nacionalidade, e a norma constitucional é que define quem é o cidadão. Quando é diferenciada da nacionalidade, aparece como a capacidade de vir a ser cidadão. “A cidadania, genericamente, é, pois, um vínculo jurídico que liga o cidadão ao Estado, delimitando o seu círculo de capacidade: o conjunto de direitos (políticos) e obrigações perante o Estado.” (Andrade, 1993, p. 28).

O discurso jurídico dominante da cidadania, ao colocá-la como categoria estática, tem uma função reguladora da participação política do indivíduo quando limita essa participação ao exercício do voto, identificando o cidadão com o eleitor, capaz de votar e ser votado, que o acompanha por toda a vida.

Nessa perspectiva, esvazia-se sua historicidade, neutraliza-se sua dimensão política em sentido amplo e sua natureza de processo social dinâmico e instituinte. Promove-se, enfim, uma forçosa redução de sua complexidade significativa

de modo a impedir a tematização dos componentes democrático-plurais do discurso da cidadania, reduzindo-o a um sentido autoritário. (Andrade, 1993, p. 29.)

Embora freqüentemente os termos nacionalidade e cidadania sejam utilizados como sinônimos, entendemos que sua identificação pura e simples é incorreta. De acordo com Celso Lafer, esses termos freqüentemente são utilizados como sinônimos em distintos sistemas jurídicos, e para eles, “a cidadania pressupõe a nacionalidade, mas o nacional pode estar legalmente incapacitado para exercer a cidadania, ou seja, os seus direitos políticos”, para depois complementar, exemplificando, é o caso “do menor, até ele atingir a maioria política, dos interditados e, em certos países, dos analfabetos ou condenados a penas de reclusão” (Lafer, 1991, p.135).

Essa cidadania, a que Celso Lafer faz alusão, considera-se tão somente para caracterizar um aspecto do vínculo jurídico Estado – indivíduo. Essa é uma atribuição da cidadania quando ocorre uma exclusão daqueles que ao Estado não interessa que estejam participando da sociedade.

Esse aspecto fica visível quando percebemos que existe um senso comum de que se exerce a cidadania somente quando os detentores do poder chamam o povo para legitimar eleições, o que não configura a cidadania efetiva. E, nesse caso, o discurso da cidadania pode ser autoritário ou democrático: pode servir de legitimação da dominação política e social, como também pode ser o canal de contestação dessa dominação, propiciando, assim, condições de emancipação humana. Assim, a cidadania pode vir a constituir a condição que o sujeito necessita para reivindicar o exercício dos direitos formais, que lhe são negados efetivamente como constituinte da sociedade, possibilitando, dessa forma, a emergência de sujeitos políticos.

Um exemplo claro de legitimação política e social ocorre quando o povo é chamado às urnas para legitimar um processo eleitoral ou, até mesmo, no caso de um plebiscito em que, muito antes de ser desencadeado o processo de consulta popular, os grupos que detêm o poder político – utilizando-se dos meios de comunicação principalmente em horário de maior audiência – manipulam a opinião pública de modo que venham a legitimar sua permanência no poder. Por outro lado, pode vir a ser o canal de contestação dessa mesma dominação, caso o povo tenha conhecimento de que os grupos dominantes utilizam a mídia como meio

de manutenção do *status quo*, mediante a manipulação da opinião pública. Desse modo, no caso de uma consulta popular, o povo poderia optar por não mudar as regras no meio do jogo.

Entendida como nacionalidade, é considerada um atributo concedido pelo Estado ao indivíduo que evoca a igualdade perante a lei e os outros indivíduos, tornando-o portador de direitos e obrigações. O discurso jurídico da cidadania é, assim, um discurso nivelador e igualitário, enriquecido e concretizado por direitos formalmente reconhecidos, mas inefetivos.

No Estado capitalista, a sociedade civil é a formada por sujeitos de direitos – os cidadãos – portadores de direitos formais de liberdade e igualdade. Segundo Andrade (1993, p. 59-60), a cidadania converte indivíduos atomizados em sujeitos abstratos livres e iguais, capazes de contratar livremente. Como suporte de direitos e obrigações formalmente iguais, a cidadania é o fundamento do poder exercido pelo Estado, o que a torna também fundamentadora da obrigação política de obediência à ordem que o Estado garante e organiza.

Negando os processos sociais e políticos, o discurso jurídico dominante opera com eles autoritariamente em sintonia com o discurso constitucional por meio das escolas de Direito, silenciando outros âmbitos de seu significado e contribuindo para a desmobilização do exercício da cidadania como participação social. Embora existam significativos pólos de produção jurídica alternativa, que buscam romper com a cultura jurídica tradicional, dificilmente se consegue romper com essa corrente de pensamento.

O discurso jurídico dominante, dessa forma, produz um conjunto de categorias abstratas, entre elas a cidadania, excluindo o componente democrático e propriamente político representado pela participação organizada dos cidadãos no espaço público, reduzindo-a à sua forma normativa, ou seja, reduzindo o cidadão ao nacional simplesmente, ou ao nacional com direitos eleitorais. Esse discurso produz uma cidadania isenta de seu conteúdo histórico, bem como de seus aspectos socioeconômicos e políticos.

Embora se faça toda essa crítica ao enfoque jurídico, é necessário salientar que “a definição de cidadania como nacionalidade não deixa de ser um elemento essencial a partir do qual se pode construir um conceito de cidadania não adjetivada” (Corrêa, 1996, p.221), o que, nesse caso, significa dizer que se pretende que o conceito da cidadania

extrapole seu conteúdo jurídico e não se prenda, também, à cidadania formal que está presente em muitos discursos ou que a reduzem à titularidade de direitos políticos.

#### **4 A centralidade do espaço público**

Ao ser negado o vínculo jurídico, configura-se um obstáculo no acesso ao espaço público, pois o sujeito fica impossibilitado de reivindicar seus direitos por não pertencer a um determinado Estado e, conseqüentemente, não pertencer a uma ordem jurídica. Nesse sentido:

[...] a privação da cidadania afeta substantivamente a condição humana, uma vez que o ser humano privado de suas qualidades acidentais o seu estatuto político [elaborado convencionalmente pela ação conjunta dos homens através da organização da comunidade política] vê-se privado de sua substância, vale dizer: tornado pura substância, perde a sua qualidade substancial, que é de ser tratado pelos outros como um semelhante. (Arendt apud Lafer, 1991, p. 151.)

Perdendo sua cidadania – como vínculo que o liga a um determinado Estado, que é a nacionalidade –, o indivíduo fica à margem dos processos socioeconômicos e políticos, o que o torna supérfluo na sociedade e o exclui do espaço público. Não tem vez nem voz. A cidadania, como nacionalidade, vincula o indivíduo a algum tipo de comunidade jurídica e politicamente organizada. Isso possibilita o indivíduo viver em uma sociedade em que pode ser julgado por ações e opiniões de acordo com o estatuto jurídico dominante. E é essa possibilidade que lhe dá a condição de participação.

[...] perder o acesso à esfera do público significa perder o acesso à igualdade. Aquele que se vê destituído da cidadania, ao ver-se limitado à esfera do privado, fica privado de direitos, pois estes só existem em função da pluralidade dos homens, ou seja, da garantia tácita de que os membros de uma comunidade dão-se uns aos outros. (Lafer, 1991, p. 152.)

A cidadania, portanto, não pode ser reduzida apenas à simples vinculação à nacionalidade ou à participação político-eleitoral dos indivíduos na sociedade, pois:

[...] o discurso da cidadania se materializa, [...] democraticamente, quando enunciado pelos sujeitos sociais e políti-

cos, visando erigi-lo em espaço público reivindicatório de direitos, seja de velhos direitos reconhecidos, ou de novos direitos bem como em espaço de exercício de direitos, estatais e para-estatais. Significa que o sentido democrático da cidadania é um discurso postulador da possibilidade permanente do dissenso (conflito), ao defender a existência da pluralidade discursiva e do direito aos direitos, indefinidos, não congelados. (Andrade, 1993, p. 72-73.)

Isso faz ver a coerência expressa por Hannah Arendt quando afirma a cidadania como o acesso ao espaço público, como o “direito a ter direitos” (Arendt apud Lafer, 1991, p. 22). Ela parte do pressuposto de que o direito a ter direitos passa pela questão do vínculo jurídico com um determinado Estado. Para Arendt, é necessário esse vínculo para que o sujeito possa lutar pelos direitos humanos. Sem ele, o sujeito torna-se um apátrida e, nesse sentido, não é amparado por um sistema legal que lhe possa garantir uma possível efetividade de direitos. E, assim, aparece como condição a ter direitos, pois o sujeito não pode tê-los se não tiver o direito a ter direitos.

A cidadania é o direito a ter direitos, pois a igualdade em dignidade e direitos dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva, que requer o acesso ao espaço público. É esse acesso ao espaço público que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos. (Arendt apud Lafer, 1991, p. 22.)

A cidadania, como inserção no espaço público, necessariamente deverá privilegiar a efetividade de todos os direitos ao sujeito, grupo ou comunidade. Pode-se pressupor, ainda, que, sem a participação efetiva dos sujeitos, dificilmente esses direitos estarão presentes para o indivíduo. É necessária a participação. E a participação só poderá ser efetivamente alcançada com a inserção do indivíduo em uma comunidade para formar um todo, onde as individualidades ficam em segundo plano. A preocupação primeira é o coletivo.

Deve-se, todavia, considerar que a cidadania como acesso ao espaço público é a luta pela participação e construção do próprio espaço de modo a reivindicar a efetivação dos direitos humanos em seu aspecto sociopolítico e cultural. Nossa sociedade apresenta uma fraca cultura política, resultado

de práticas pouco democráticas – para não dizer autoritárias – , práticas essas que perduram até os dias de hoje. Há, contudo, de se levar em conta a dificuldade em se modificar a falta de autonomia que impregna a cultura política brasileira. O estatuto jurídico, ao considerar a cidadania uma condição estática de participação na sociedade, propicia a exclusão de indivíduos que não se enquadram na ordem dos direitos e deveres. Por outro lado, a cultura do povo brasileiro é uma cultura de colonizado, reflexo de muitos anos de exploração, o que se perpetua até hoje.

A formação histórica brasileira é reprodutora de relações sociais autoritárias e conservadoras. Como afirma Nilda Teves Ferreira, “contamos com uma fraca cultura política, por causa da forma como se desenvolveu a nossa colonização, a formação de nossas elites, a instituição de nosso sistema político”. E acrescenta que “a versão patrimonialista que revestiu nossa cultura acabou frustrando, em suas origens, idéias de autonomia, liberdade e cidadania” (Ferreira, 1993, p.201). Devido a essa herança cultural de submissão, torna-se difícil resgatar valores historicamente negados, que são a base para a construção de uma cidadania.

O acesso ao espaço público se dá pela politização do sujeito no sentido de modificar esse pensamento que está arraigado nos costumes do povo brasileiro. Isso passa pela formação de uma cultura política, em que os sujeitos passem realmente a ocupar o espaço público como espaço de luta por reivindicações e melhoria das condições de vida.

Dessa forma:

[...] trata-se de pensar a cidadania de indivíduos histórica e socialmente situados - pois é desse *locus* que se engendram as identidades e os conflitos e se criam as condições para a emergência de sujeitos políticos. É desse *locus*, enfim, que advém o sentido da cidadania. [...] E, se é verossímil a idéia de que na base da democracia encontra-se a preocupação em realizar direitos [...] e que a cidadania é o espaço político pelo qual a reivindicação e o exercício dos direitos se exteriorizam, a construção da democracia, onde ela inexistente, passa, fundamentalmente, pela realização da cidadania. [...] O processo de conquista e ampliação dos direitos civis, políticos e socioeconômicos que definem a configuração hegemônica do discurso da cidadania (constitucionalizado e institucionalizado nas sociedades capitalistas) é acompanhado, mal ou bem, do seu reconhecimento legal e da existência de instituições estatais, como seus canais de expres-

são. É constituído, enfim, através da dialética permanente do instituinte ao instituído. (Andrade, 1993, p.130-133.)

A realização da cidadania no modo individualista da sociedade moderna, por sua vez, encontra muitas barreiras, pois o sujeito tem interesses próprios em que são consideradas suas individualidades. É necessária a união de forças, deixando de lado as individualidades para que sejam construídos movimentos que possibilitem a sua conquista. Ou seja, a luta pela construção de uma cidadania vai ao encontro dos problemas concretos que o ser humano vive em áreas referentes à subsistência, à saúde, à moradia, à educação, ao trabalho, à segurança, à dignidade humana, entre outras. Como construção de direitos, “essa cidadania coletiva e orgânica das massas pressupõe a conquista de um direito essencial (que deve ser inalienável) pelos movimentos populares: o direito de conquistar (e gerir) direitos” (Scherer-Warren, 1993, p. 55). A conquista desse direito se dá com o reconhecimento de que é sujeito de direitos.

Assim, o direito de conquistar direitos está formalmente garantido na medida em que o sujeito tem seu vínculo jurídico com o Estado. Porém, é necessário mais que esse vínculo jurídico para garantir a efetividade dos direitos. É necessário garantir o acesso ao espaço público.

Entendemos que a concepção jurídica da cidadania como redução à nacionalidade ou ao exercício de alguns direitos políticos apenas, é uma concepção insuficiente, pois é uma concepção estática, reducionista e despolitizadora. Porém não se pode desprezar totalmente esse aspecto da cidadania. Se for levado em conta que o sujeito necessita de um vínculo jurídico com o Estado para que tenha um espaço onde possa reivindicar seus direitos, há de se entender como necessário esse aspecto da cidadania.

Ao abordarmos a questão da cidadania, é necessário desprender e ultrapassar o paradigma que eleva todos os homens à categoria abstrata de cidadãos livres e iguais. Também não podemos ficar presos a um modelo de cidadania que vislumbra apenas a formalização dos direitos que emergiram após o século XVIII com as diversas reivindicações do homem por melhores condições de vida. Estes direitos civis, políticos, socioeconômicos e de solidariedade são direitos humanos por excelência, resultado de lutas históricas, cuja efetividade viria a complementar a cidadania.

Embora possa haver muita semelhança entre cidada-

nia e direitos humanos, é necessário diferenciá-la, pois ter acesso garantido a esses direitos significa sua inserção no espaço público. Para garantir acesso ao espaço público, é necessário o vínculo jurídico que o torne sujeito de direitos. Assim, não podemos simplesmente reduzir a cidadania a direitos civis, políticos, socioeconômicos, de solidariedade e outros de que normalmente temos conhecimento. Como salienta Darcísio Corrêa (1996, p. 219), o próprio Marshall faz sua análise da cidadania vinculando-a ao surgimento dos direitos civis, políticos e sociais; e hoje a cidadania é vinculada à reivindicação de direitos por grupos sociais, diferenciados. São eles os trabalhadores rurais, negros, mulheres, crianças, idosos, entre outros.

É necessário ampliar o conceito de cidadania, demonstrando não ser suficiente ter a condição de cidadania difundida pelo discurso jurídico dominante, embora ela tenha seu valor como vínculo existente entre sujeito e Estado. Por outro lado, não basta transformá-la em direitos humanos formais. A cidadania que almejamos é a competência humana de fazer-se sujeito de direitos para fazer história coletivamente organizada na busca da emancipação humana. O oposto da cidadania é a pobreza política, é a falta de conhecimento acerca dos direitos, bem como a falta de organização coletiva para reagir a determinadas condições (Demo, 1994, p. 22).

Um dos mais complexos desafios da cidadania:

[...] é a eliminação da pobreza política, que está na raiz da ignorância acerca da condição de massa de manobra. Não-cidadão é, sobretudo, quem, por estar coibido de tomar consciência crítica da marginalização que lhe é imposta, não atinge a oportunidade de conceber uma história alternativa e de organizar-se politicamente para tanto. Entende injustiça como destino. Faz a riqueza do outro sem dela participar. (Demo, 1995, p. 2.)

Considerando a cidadania “raiz dos direitos humanos” (Demo, 1995, p. 3), acreditamos que somente em uma sociedade organizada politicamente, para reivindicar direitos, é possível se chegar à promoção do bem-estar coletivo e da efetividade dos direitos humanos. Porém, devemos considerar a cidadania mais que simples direitos abstratos. A cidadania, livre de seu significado ideológico, seria, assim, além do vínculo jurídico, a luta subjacente à positivação dos direitos, nascida da crença na liberdade individual de todos



os indivíduos. Ou seja, a cidadania implicaria não só a organização política, mas a própria busca de direitos na luta pela emancipação dos indivíduos, o que a diferenciaria do discurso dos direitos humanos, os quais, embora formais, são resultado de lutas históricas.

A cidadania, no modo dinâmico aqui proposto, tem a ver fundamentalmente com a efetiva e integral participação na comunidade como membro da sociedade em torno e pela qual se constituem historicamente os direitos (Corrêa, 1996, p. 221).

Na ótica estudada por T. S. Marshall (1967), a cidadania é a conquista da ordem legal comum, ou seja, leis iguais que alcançam todos os membros integrais da sociedade. Assim, concebe a cidadania como:

[...] *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual a aspiração pode ser dirigida. A insistência em seguir o caminho assim determinado equivale a uma insistência por uma medida efetiva de igualdade, um enriquecimento da matéria-prima do *status*. (Marshall, 1967, p. 76.)

Membros integrais da sociedade são, para Marshall, aqueles submetidos a uma determinada ordem jurídica. É uma afirmação procedente se for analisada pela ótica da nacionalidade. Porém, essa ordem formal instituída apenas possibilita o exercício da cidadania, ou seja, possibilita que o sujeito possa vir a desfrutar de determinados direitos que são formalizados. Nesse sentido, o vínculo jurídico – a nacionalidade – possibilita o exercício dos direitos humanos.

No entanto, não podemos reduzir a cidadania somente à nacionalidade. Temos de trabalhar a idéia central de que a cidadania é justamente o acesso à participação, ao espaço público. Se o sujeito não tem uma nacionalidade, não adianta falar em direitos, pois não tem como cobrá-los. A cidadania, como nacionalidade, é condição de direitos. Com a perda da nacionalidade, o sujeito não tem como cobrar nem pedir a proteção de direitos. Por isso, o sujeito não pode prescindir da condição de direitos, pois só pode ter direitos se for sujeito de direitos.

Dessa forma, percebe-se que o conhecimento do ser humano de que é sujeito de direitos é condição para o exercício da cidadania. Mas ter conhecimento somente não é suficiente. É necessário lutar tanto pela efetividade dos direitos presentes na norma constitucional quanto por novos direitos. Portanto, cidadão não é simplesmente o nacional portador de direitos. Portadores de direitos humanos todos somos. Mas portadores de direitos humanos formais. Para que se possa alcançar a cidadania efetiva, é necessário ser capaz de exercer os direitos inscritos na Constituição e outros ainda não criados pela legislação. Ou seja, essa noção de cidadania é inseparável do exercício dos direitos.

Nesse sentido, a cidadania é a condição de reclamação, de reivindicação de direitos e do exercício desses direitos. A cidadania é o acesso ao espaço público: em primeiro lugar, ela é o acesso jurídico e político; em segundo, ela é a participação no processo de construção desse espaço público. O acesso jurídico confere ao sujeito o direito de participar da comunidade conferindo-lhe o *status* formal da cidadania. Porém, não basta o sujeito ter a nacionalidade, pois ela não garante a efetividade dos direitos humanos.

Cidadania é também participar e ser responsável pela construção do espaço público, e isso é justamente a concretização dos direitos formais e a conquista de novos direitos. Portanto, a cidadania, com o sentido jurídico-legal, é o processo de construção de direitos e do espaço onde o sujeito tenha condições de viver plenamente. Ser cidadão é construir esse espaço público em conjunto na condição de membro da comunidade. E o direito a ter direitos é o aspecto jurídico positivo da cidadania. Portanto, a cidadania não é somente os direitos. A cidadania é a condição jurídica acrescida da luta pela construção desses direitos na esfera pública. E nesse sentido temos de admitir o sujeito como pertencente a uma comunidade juridicamente regulada. O ordenamento jurídico é que dá a condição do sujeito poder cobrar direitos e participar da construção do espaço público. Desse modo:

[...] cidadania não pode significar mera atribuição abstrata, ou apenas formalmente jurídica, de um conjunto de direitos e deveres básicos, comuns a todos os integrantes de uma nação (e, por extensão, da humanidade inteira), mas deve significar o acesso real, e juridicamente exigível, ao exercício efetivo desses direitos e ao cumprimento desses deveres. Não há, pois, cidadania sem a exigibilidade daquelas mediações histó-

ricas que lhe confirmam conteúdo no plano da satisfação das necessidades e dos desejos, correspondentes àquela noção de dignidade humana que seja estendível a todos num conceito histórico determinado. (Assmann, 1996, p. 212)

A cidadania concreta passa, portanto, pela possibilidade de fortalecimento das camadas populares de modo que a sociedade seja composta de cidadãos organizados, que saibam reivindicar seus direitos; que tenham autonomia sobre o espaço público. Para que isso seja possível, é necessária a busca da autonomia social. Ser cidadão implica assim o reconhecimento como sujeito histórico capaz de elaborar um projeto alternativo de sociedade, na qual se façam presentes direitos humanos concretos. A compreensão desse reconhecimento no âmbito da sociedade civil é que faz emergir a autonomia necessária para contestar o instituído. E é essa cidadania que lhes possibilitará o direito de contestar, reivindicar e propor mudanças.

Portanto, convém reiterar que a cidadania é mais que a nacionalidade ou o sujeito ser considerado portador de direitos. Sendo o conhecimento de que é sujeito de direitos a condição para o exercício da cidadania, é necessário lutar tanto pela efetividade dos direitos listados na norma constitucional quanto por novos direitos. Ou seja, para que se possa alcançar a cidadania efetiva, é necessário, além de ter uma nacionalidade e conhecer os direitos, ser capaz de exercer tanto os direitos constitucionais como outros ainda não incluídos na legislação. E, nesse sentido, a cidadania reflete o exercício dos direitos humanos.

Destacando a importância da construção e o permanente aprofundamento dos espaços democráticos para a criação e recriação de direitos em um processo interminável – porque histórico/político –, Chauí (1983, p. 11) afirma:

A democracia é invenção porque, longe de ser a mera conservação de direitos, é a criação ininterrupta de novos direitos, a subversão contínua do estabelecido, a reinstalação permanente do social e do político. Como criação de direitos, como reconhecimento das divisões internas e das diferenças constitutivas do social e do político, abrindo-se para a história [...] desfazendo as imagens da boa sociedade e do bom governo, da ‘comunidade ideal’ transparente, virtuosa, sem conflitos [...].

Buscamos, assim, um conceito mais amplo de cidadania

nia, no qual o sujeito como membro integrante da sociedade tenha participação na construção do espaço público. A construção desse espaço implica o conhecimento desses direitos, bem como a organização social mediante a participação. Afirma Boaventura de Souza Santos ser necessário organizar:

[...] novas formas de cidadania coletivas e não meramente individuais; assentes em formas político-jurídicas que, ao contrário dos direitos gerais e abstratos, incentivem a autonomia e combatam a dependência burocrática, personalizem e localizem as competências interpessoais e coletivas em vez de as sujeitar a padrões abstratos; atentas às novas formas de exclusão social baseadas no sexo, na raça, na perda de qualidade de vida, no consumo, na guerra, que ora ocultam ou legitimam, ora complementam e aprofundam a exclusão baseada na classe social. (Santos, 1995, p. 263-264.)

Porém, esse exercício de novas formas de cidadania, voltadas para a transformação da realidade social existente, deve configurar uma prática de libertação humana que permita ao ser humano reconhecer-se como sujeito de direitos, participante da sociedade.

Para a Constituição brasileira, a cidadania se concretiza com o voto. Porém, ao se analisar a cidadania da criança, vê-se que ela é cidadã na medida em que é um sujeito de direitos, reconhecido e tem a proteção do Estado. Esse é o *status* da cidadania da criança. Se o critério para que se saiba se uma pessoa tem acesso ao espaço público são os direitos humanos, para a criança ser cidadã, é necessário que ela tenha uma escola competente, saúde, alimentação, um ambiente onde possa construir sua personalidade. Esses são os direitos. Eles são os critérios, mas a cidadania não se limita a esses direitos. É justamente o reconhecimento desses direitos. Como não são reconhecidos na prática, percebemos a luta pela cidadania como a luta para que todos tenham um lugar digno dentro da mesma sociedade.

Entendemos que a cidadania pode ser vista como conjunção de dois aspectos: como condição de direitos, quando nos referimos ao vínculo jurídico com o Estado; e como exercício de direitos, quando pretendemos dar um enfoque político no que diz respeito à construção do espaço público. Partindo desses dois pressupostos, é possível perceber a cidadania como condição jurídica, que o sujeito tem de ser um nacional, de estar enquadrado em um ordenamento jurídico, para poder pedir proteção de direitos e contribuir

com deveres.

Para ter a condição que possibilite o exercício de direitos, é necessário o vínculo com o Estado, a cidadania do ponto de vista da vinculação jurídica. O outro aspecto é dinâmico, em que a cidadania aparece como exercício de direitos. Por entendermos ser necessário abordar ambos os enfoques, lançamos uma crítica ao aspecto puramente jurídico que reduz a cidadania à nacionalidade, ou à nacionalidade acrescida do direito de votar.

Assim, consideramos a cidadania como o vínculo jurídico que possibilita ao sujeito o acesso ao espaço público, o espaço de reivindicação, da efetividade dos direitos humanos, bem como a construção desse espaço, o qual depende da participação e possibilita o exercício e a construção de direitos.

## **5 O caso do Brasil: as dificuldades na construção da cidadania numa perspectiva histórico-política**

Simplificando, pode-se dizer que o processo histórico de formação da cidadania no Ocidente seguiu dois caminhos: um, de baixo para cima pela iniciativa dos cidadãos; outro, de cima para baixo por iniciativa do Estado e de grupos dominantes. Exemplos do primeiro caso são as experiências históricas dos países anglo-saxões, marcadas pela luta para arrancar do Estado absolutista os direitos civis e políticos. Marcos desse percurso foram a Guerra Civil Inglesa do século XVII, no fim da qual decapitaram um rei, e a Guerra de Independência dos Estados Unidos, que afirmou os princípios da igualdade (dos brancos) e do autogoverno. A França com sua Revolução do século XVIII é outro exemplo de cidadania de baixo para cima. Nela, outro rei perdeu a cabeça, dessa vez, na guilhotina. Respeitando as diferenças entre os casos, pode-se dizer que a cidadania de baixo para cima coincidiu com a revolução burguesa em que a sociedade de mercado irrompeu na política e a moldou à sua imagem e semelhança. A ênfase da cidadania, nesses casos, é posta no cidadão como titular de direitos, sobretudo dos direitos que o garantem contra a opressão (civis) e lhe dão controle sobre o Estado (políticos). É uma cidadania marcada por seu caráter ativo.

Exemplo de cidadania construída de cima para baixo pode ser encontrado na Alemanha. Nesse país, a partir do século XIX, o Estado foi incorporando aos poucos os cidadãos à medida que abria o guarda-chuva de direitos. Ser

cidadão na Alemanha era quase sinônimo de ser leal ao Estado que, por sua vez, era profundamente identificado com a nação. A iniciativa veio do Estado, e não do cidadão. O contorno social era o de uma revolução burguesa retardatária, produzida via aliança entre a burocracia estatal, a aristocracia rural e os industriais do aço. O direito que lá se afirmou inicialmente foi o social, fruto não de reivindicação popular, mas de política estatal de inclusão dos cidadãos no corpo social. A cidadania é, aí, antes passiva no sentido político, mas com conteúdo ativo de identificação nacional.

O Brasil não se enquadra exatamente em nem um dos dois casos. Para início de conversa, pode ser alocado entre os países que seguiram o segundo modelo. De fato, a Independência se fez sem revolução social e política, o mesmo acontecendo com a Proclamação da República e com o Movimento de 1930, embora chamado de revolução. A primeira incorporação em massa de cidadãos se deu, como na Alemanha, via direitos sociais durante o regime autoritário do Estado Novo. Mas termina aí a semelhança com aquele país. A incorporação à sociedade civil até hoje é precária apesar de garantida em lei. A ineficiência do Judiciário e a inadequação do sistema policial excluem a maior parte da população do gozo dos direitos individuais. Somente após 1945, houve admissão em massa dos cidadãos aos direitos políticos. Inexistem, entre nós, a forte identidade nacional e a tradição de obediência rígida às leis típicas da Alemanha. Nosso Estado, apesar de incluir em sua ideologia elementos incorporadores da tradição ibérica, não se cola à Nação ou a qualquer tradição de vida civil ativa. Não é um poder público garantidor dos direitos de todos, mas uma presa de grupos econômicos e cidadãos que com ele tecem uma complexa rede clientelista de distribuição particularista de bens públicos. A isso chamamos estadania.

Esse percurso teve conseqüências para nossa política e nossa cultura. Uma delas é a excessiva valorização do Poder Executivo. Os direitos sociais foram implantados em períodos ditatoriais, em que o Legislativo ou estava fechado ou era apenas decorativo, criando-se a imagem, para o grosso da população, da eficácia do Executivo. A orientação para o Executivo dá continuidade à longa tradição portuguesa ou ibérica de patrimonialismo. O Executivo é visto como todo-poderoso, como o grande dispensador paternalista de empregos e favores. A ação política nessa visão é, sobretudo, orientada para a negociação direta com o governo sem passar pela mediação da representação.

Além da cultura política governista, nossa tradição favoreceu uma visão corporativista dos interesses coletivos. Não se pode dizer que a culpa foi toda do Estado Novo. O êxito da política social e trabalhista de Vargas se deve ao fato de ter ela tocado num ponto sensível da cultura nacional. A distribuição dos benefícios sociais, por cooptação sucessiva de categorias de trabalhadores para o sindicalismo corporativo, achou terreno fértil onde se enraizar. A força do corporativismo manifestou-se mesmo durante a Constituinte de 1988. Apesar das críticas, a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), o imposto sindical e a unicidade sindical, dois esteios do corporativismo de Vargas, foram mantidos. Cada categoria social – funcionários públicos civis e militares, professores, aposentados, sindicalistas, profissionais liberais – procurou defender e aumentar seus privilégios.

Ligada à preferência pelo Executivo, está a tendência à busca de um messias político, de um salvador da pátria. Como as experiências de governo democrático têm sido curtas e os problemas sociais têm persistido, ou se agravado, cresce também a impaciência popular com a lentidão e baixa eficácia do sistema representativo. Daí a busca de soluções mais rápidas por meio de líderes carismáticos e messiânicos. Pelo menos três dos cinco presidentes eleitos pelo voto popular após 1945, Getúlio Vargas, Jânio Quadros e Fernando Collor, tinham traços messiânicos. Sintomaticamente, nem um deles terminou o mandato, em boa parte por não se conformarem com as regras do governo representativo, sobretudo com o papel do Congresso.

A contrapartida da valorização do Executivo é a desvalorização do Legislativo e de seus titulares, vereadores, deputados e senadores. As eleições legislativas sempre despertam menor interesse do que as do Executivo. A campanha pelas eleições diretas referia-se à escolha do presidente da República, chefe do Executivo. Dificilmente haveria movimento semelhante para defender eleições legislativas. Nunca houve no Brasil reação popular contra o fechamento do Congresso. Há uma convicção abstrata da importância dos partidos e do Congresso como mecanismos de representação que não se traduz em avaliação positiva de sua atuação. O desprestígio generalizado dos políticos perante a população é mais acentuado quando se trata de vereadores, deputados e senadores. Em parte, a má fama é culpa deles próprios, mas em parte, também se deve à posição subordinada que ocupa o Legislativo em relação ao Executivo.

Os melhores pensadores nacionais não se cansaram



de apontar a ausência de cidadania em nossa tradição. Quando vêem virtude entre nós, eles a localizam ou na vida privada (Sérgio Buarque, Gilberto Freyre, Roberto da Matta e os positivistas), ou em um Estado demiurgo do País, posição defendida em geral pelos partidários do Estado, à direita ou à esquerda. Tal virtude não é cívica por não se colocar na confluência do Estado e da sociedade, por não estabelecer a estrada de mão dupla entre os dois, essência da sociedade democrática.

A virtude doméstica não se transfere para a sociedade civil nem para o Estado, e a eventual virtude do Estado não se desloca para a sociedade civil. Não há, em outras palavras, uma construção social do político. Quando a virtude privada estabelece contato com o Estado, gera o aborto do fisiologismo e do clientelismo; quando a virtude do Estado se comunica com a sociedade, gera o aborto do paternalismo e do corporativismo. Nos dois casos, não há interesse bem compreendido no sentido em que Tocqueville (1962) usou a expressão, “não há virtude, não há cidadania participante. Há estadania”.

O esforço tem sido grande, desde a Independência, para nos aproximarmos do modelo liberal de cidadania, com toda a parafernália institucional que o acompanha, de eleições, partidos, parlamento e coisas mais fundamentais, como a liberdade de imprensa e de associação. Salvo interrupções bastante longas, como as de 1937-1945 e 1964-1985, o esforço tem sido persistente. Há mérito nisso e não podem ser desprezados os progressos já feitos. Talvez o que haja de mais errado na prática democrática brasileira seja sua imaturidade pelo pouco tempo de exercício. É sabido que o bom funcionamento de um sistema representativo, em geral, exige longo período de maturação e requer ajustes permanentes.

Nosso problema surge quando se olha para as estatísticas de analfabetismo, baixa escolaridade, doença, desemprego, pobreza, violência, registradas em milhões. Elas revelam problemas vindos dos porões de nossa história, para os quais a própria democracia leva a exigir solução em curto prazo. Fica, então, patente o fato de que a democracia, como a temos praticado, continua muito lenta em produzir frutos sociais. Se ela fracassa nesse ponto central, sua saúde também estará comprometida. A pergunta que se pode fazer é se apenas reformas políticas, que aperfeiçoem a representação, poderão garantir a necessária eficácia na redução da exclusão social.



Vem agravar a situação o fato de que a base em que se sustenta nossa tradição, o Estado-Nação, sofre hoje desafios poderosos originados no processo de globalização. O poder do Estado reduz-se em virtude de restrições impostas por acordos e agências internacionais. O ajuste fiscal desmonta políticas de bem-estar e reduz empregos. Nova onda de liberalismo saúda o surgimento da apatia política, até mesmo nos Estados Unidos, como sintoma positivo. A apatia, nessa visão, refletiria simplesmente a percepção dos cidadãos de que o papel do Estado é cada vez menos relevante.

Depois do parêntese estatizante verificado entre a crise de 1929 e a queda do Muro de Berlim em 1989, teria sido retomada a tendência histórica, iniciada no século XVIII, da minimização do Estado em uma sociedade de mercado auto-regulada. O novo cidadão que desponta seria apenas um consumidor. Neste mundo novo, pouco admirável, não haveria lugar para o cidadão participante nem para o Estado atuante. A apatia vira virtude.

Entre nós, vários campos decisórios já se acham afetados por limitações externas. As restrições referem-se, sobretudo, à área macroeconômica, incluindo as políticas fiscal e tarifária, a política industrial e mesmo a política social. Exigências de agências de financiamento e da competição internacional forçam decisões sobre políticas de juros, de câmbio, de tarifas, de funcionalismo público, de empresas estatais. O próprio Mercosul se tornou um fator a mais de constrangimento. O Estado brasileiro, como todos os outros, retira-se de vários domínios em que costumava atuar, sobretudo da produção industrial e dos serviços públicos, com conseqüências potencialmente desastrosas, como a que estamos vivendo na área da energia. A persistência de *déficits* públicos indica que o recuo ainda continuará, e tanto a capacidade decisória quanto o âmbito das decisões do Estado continuarão a encolher. No Brasil, isso é muito mais grave do que na Europa porque nosso Estado-Nação, agora sob ataque, não cumpriu a tarefa histórica de generalizar os direitos e reduzir a desigualdade a níveis toleráveis.

Já fomos também afetados pela filosofia, que é também uma terrível tentação do cidadão-consumidor, pregada pelos novos liberais. A invasão de um *shopping center* de classe média do Rio de Janeiro por favelados denunciou de maneira chocante o fosso existente entre o Brasil dos pobres e o dos ricos. Isso revelou, ainda, a perversidade do consumismo. Os pobres não exigiam um direito constitucional, reivindicavam o direito de consumir. Na medida em

que o direito ao consumo substitui os direitos civis e políticos entre os excluídos urbanos, a perspectiva de sua organização política se vê limitada. Pode-se perder uma oportunidade de avanço democrático, como a que se deu com a organização dos excluídos rurais pelo Movimento dos Sem-Terra (MST).

Que fazer? Não seria sensato buscar reduzir o tradicional papel do Estado da maneira radical proposta pelo liberalismo. Primeiro, por causa da longa tradição de governismo, difícil de inverter de uma hora para outra. Depois, e, sobretudo, pelo fato de que há tarefas essenciais e elementares ainda não cumpridas pelo Estado.

Há, por fim, muito espaço para aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais de representação. Mas, seja pela ineficácia com que esses mecanismos têm funcionado, seja pela urgência na solução da questão social, há necessidade de corrigir a natureza privatizada do Estado pela organização da sociedade, e desenvolver mecanismos alternativos de representação e implementação de políticas. Não se pode construir uma cidadania – leia-se democracia – sólida sem dar maior embasamento social ao político, isto é, sem democratizar o poder.

## **6 Da estadania à “nova cidadania”**

A década de 1990 emerge apresentando grandes incoerências: uma democracia consolidada nas instituições e nas regras formais do jogo político, mas que convive, cotidianamente, com a violência, a violação dos direitos humanos, a incivilidade nas relações sociais (Telles, 1994; Santos, 1987).

Talvez o mais desconcertante esteja no fato de que as modificações constitucionais – que romperam ou prometeram romper o perfil excludente, estratificado e corporativo das políticas públicas – tiveram, na verdade, o efeito de proteger os já protegidos, uma vez que mais da metade da população ativa, entre o desemprego e o vínculo precário no mercado de trabalho, permanece à margem dos benefícios sociais. O resultado de tudo apresenta outro paradoxo: concepções igualitárias e universalistas de direitos reatualizam “a tradição de uma cidadania restrita, assentada na lógica da expansão de privilégios, e não na universalização de direitos” (Telles, 1994, p. 11).

É possível falar de uma nova cidadania de acordo com Evelina Dagnino. Uma primeira distinção emergente do con-

texto histórico, que se expressa como diferença conceitual, refere-se à própria noção de direitos. Segundo a autora:

A nova cidadania trabalha com uma redefinição da idéia de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um direito a ter direitos [...] concepção que não se limita a conquistas legais ou ao acesso de direitos previamente definidos, ou à implementação efetiva de direitos abstratos e formais, e inclui fortemente a invenção/criação de novos direitos que emergem de lutas específicas e da sua prática concreta [...]. Nesse sentido ela é uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos, de baixo para cima. (Dagnino, 1994, p. 107.)

Nessa nova configuração de cidadania, colocam-se em foco as difíceis relações do Estado com a sociedade e suas implicações; acumulação e direitos; economia e equidade; desenvolvimento e qualidade de vida. Em torno de tais questões, armam-se muitas controvérsias, projetos distintos e mesmo antagônicos sobre o que se entende ou mesmo se espera de uma necessária reforma do Estado e de suas relações com a sociedade civil, bem como da redefinição do poder regulador. É um debate que chama a atenção para a dimensão fundacional da crise hodierna, que evidencia as questões clássicas dos direitos, da justiça social e da igualdade. O que parece estar em questão, talvez, não sejam propriamente, os princípios universalistas de direitos, mas o diagrama político no qual foram formulados, no pressuposto de uma unicidade e uniformidade da ação do Estado capaz de compensar os efeitos perversos do mercado.

Em rigor, o fato implica a ruptura de um padrão burocrático de formulação e gerenciamento de políticas públicas, deslocando-o de arenas propriamente políticas, de representação e negociação, que estabeleçam os termos de compromisso e responsabilidades, publicamente acordados em torno de soluções sustentáveis nas diversas áreas de intervenção social. Exige que entre Estado e mercado se efetivem fóruns públicos de negociação que possam firmar os direitos como parâmetros no reordenamento da economia e da sociedade, abrigo, no horizonte de propostas para a descentralização e a democratização do Estado, atores diversos nas negociações em torno do uso dos recursos públicos, dos quais dependem economia e sociedade.

A construção da cidadania envolve um processo ideológico de formação de consciência pessoal e social e de reconhecimento desse processo em termos de direitos e deve-

res. A realização se faz mediante luta contra as discriminações, as opressões e os tratamentos desiguais, pela abolição de barreiras segregativas entre indivíduos, ou seja, pela extensão das mesmas condições de acesso às políticas públicas e pela participação de todos na tomada de decisões.

É condição essencial da cidadania reconhecer que a emancipação depende fundamentalmente do interessado, uma vez que, quando a desigualdade é somente confrontada na arena pública, reina a tutela sobre a sociedade, fazendo-a dependente dos serviços públicos. No entanto, ser/estar interessado não dispensa apoio, pois os serviços públicos são sempre necessários e instrumentais.

O papel da comunidade<sup>1</sup> não é substituir o Estado, libertá-lo de suas atribuições constitucionais, postar-se sob sua tutela, mas organizar-se de maneira competente para fazê-lo funcionar. Surge, daí, a necessidade da cidadania, que vai determinar a qualidade do Estado. É ele que tem atrapalhado o processo histórico de formação da cidadania popular com políticas sociais desmobilizadoras e controladoras, e sem uma sociedade civil que se reconheça sujeito indispensável ao projeto de emancipação. Nesse contexto, como criar, fazer surgir instrumentações fundamentais da cidadania?

A construção da cidadania e de uma cultura baseada nos direitos sociais e políticos constitui, hoje, um dos problemas mais cruciais para o processo de democratização do Brasil. Aí estão envolvidas questões não apenas de formação de atores sociais, capazes de criação de esferas públicas e democráticas, como importantes instâncias de mediação na relação do Estado – sociedade.

Atualmente, as demandas pela redemocratização do País criaram uma rede de atores múltiplos que, atuando por meio de fóruns de expressão nacional e local (movimentos sociais, organizações não-governamentais (ONGs), entidades sindicais e de assessoria, de defesa dos direitos humanos), articulam uma nova linguagem que expressa o direito a ter direitos.

Segundo Benevides (1998, p. 168), a relação entre cidadania e democracia explicita-se no fato de que ambas são processos. Os cidadãos, em uma democracia, não são apenas titulares de direitos já estabelecidos, existindo, em aberto, a possibilidade de expansão, de criação de novos direitos, de novos espaços, de novos mecanismos. O processo não se dá em um vazio; a cidadania exige instituições, mediações e comportamentos próprios, constituindo-se na cri-

---

1 No estudo, o termo comunidade é entendido não apenas como *locus* geográfico espacial, mas como uma categoria da realidade social, de intervenção social nessa realidade, assim como o abandono da postura até então predominante na cultura: a de esperar pela ação do Estado como uma obrigação, e criticá-la pelo não-cumprimento ou pela omissão (Gohn, 1994).

ação de espaços sociais de luta e na definição de instituições permanentes para a expressão política.

Nesse sentido, a autora distingue a cidadania passiva – aquela que é outorgada pelo Estado, com a idéia moral da tutela e do favor – da cidadania ativa, que institui o cidadão como portador de direitos e de deveres, mas essencialmente criador de direitos de abrir espaços de participação.

Algumas experiências recentes apontam nessa direção, modificando a tradição em um sentido democrático. Trata-se da construção de pontos de encontro entre a virtude privada e a pública, ou, na linguagem de Richard Morse (merecendo aqui uma homenagem póstuma), de combinar os pontos positivos dos dois Ocidentes, o ibérico e o anglo-saxão, isto é, a inclusão social e a liberdade. Trata-se, assim, de transformar a estadania em cidadania. A título de exemplo, convém mencionar duas experiências que atendem aos critérios expostos. Ambas têm a ver com pontos de encontro. E, sintomaticamente, se originaram, ou se desenvolvem no âmbito de administrações locais, longe do centro do poder.

A primeira, é um fenômeno que tem origem na sociedade. Trata-se do surgimento das organizações não-governamentais que, sem serem parte do governo, desenvolvem atividades de interesse público. Essas organizações se multiplicaram desde os anos finais da ditadura. De início, hostis ao governo, dele se aproximaram após a democratização. Da colaboração entre elas e os governos municipais, estaduais e federal, tem resultado experiências inovadoras na solução de problemas sociais, sobretudo na área da educação, da segurança, da proteção de minorias. Essa aproximação não tem o vício da “estadania” e as limitações do corporativismo e do clientelismo.

A outra experiência teve origem nos governos municipais dirigidos pelo Partido dos Trabalhadores. São experiências de formas alternativas de participação na elaboração do orçamento e na definição e alocação de obras públicas. A parceria, em geral, se dá com associações de moradores. A experiência é promissora, pois ataca o problema da participação no plano local, onde ela sempre foi mais frágil apesar de ser onde ela é mais relevante para a vida das pessoas.

Essa caminhada, decerto, não é destituída de enormes riscos, possibilidades de retrocessos; essas experiências apontam para uma fase de redefinição dos movimentos sociais no esforço de adequação à institucionalidade democrática, cons-

tituindo um salto qualitativo em suas práticas. Tal redefinição não é apenas dos modos de tomada de decisões no interior do aparelho do Estado, como também dos modos como se dá a relação Estado – sociedade. Porém, com certo otimismo (no sentido gramsciano do termo) parece que:

As dificuldades comumente apontadas para que os setores populares venham efetivamente a desempenhar esse papel, dificuldades que são reais e extremamente complexas, como as assimetrias de informação, de uso da linguagem, de saber técnico, não estão servindo de pretexto para que se descarte essa possibilidade, mas estão sendo enfrentadas na prática. (Dagnino, 1994, p. 110.)

Dessas experiências, de outras que surgirem, e de aperfeiçoamentos no sistema representativo é que pode surgir a esperança de desatar o nó que trava a construção de nossa cidadania, qual seja, a dificuldade encontrada pelo sistema político de produzir resultados que levem à redução da desigualdade e ao fim da divisão dos brasileiros em castas separadas pela educação, pela renda, pela cor. José Bonifácio dizia, em representação enviada à Assembléia Constituinte de 1823, que a escravidão era um câncer que corroía a nossa vida cívica e impedia a construção de nossa Nação. A desigualdade é a escravidão de hoje, o novo câncer que impede a finalização do processo de construção da cidadania e da democracia. A escravidão foi abolida 66 anos depois da advertência de José Bonifácio. A democracia brasileira, de hoje, talvez não sobreviva à espera tão longa. Nem a estadia nem a apatia nos levarão lá.

### **Referências Bibliográficas**

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Cidadania: do direito aos direitos humanos**. São Paulo: Acadêmica, 1993. 143 p.

ARROYO, Miguel. Educação e exclusão da cidadania. In: BUFFA, Ester; ARROYO, Miguel; NOSELLA, Paolo (Org.). **Educação e cidadania: quem educa o cidadão?** São Paulo: Cortez, 1995. p. 31-80.

ASSMANN, Hugo. **Metáforas novas para reencantar a educação**. Piracicaba, SP: Editora Unimep, 1996. 263 p.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. Educação para a cidadania e os direitos humanos. In: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICA DE ENSINO, 9., 1998, Lindóia, SP, **Anais...**Lindóia, SP, 1998. p. 165-177.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992a. 217 p.

\_\_\_\_\_. **Estado, governo, sociedade:** para uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 1992b. 173 p.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992c. 171 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Organizada por Juarez de Oliveira. São Paulo: Saraiva, 1994. 190 p.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da criança e do adolescente**. Organizado por Juarez de Oliveira. São Paulo: Saraiva, 1996. 210 p.

CANDAU, Vera Maria et al. **Oficinas pedagógicas de direitos humanos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995. 125 p.

\_\_\_\_\_. **Tecendo a cidadania:** oficinas pedagógicas de direitos humanos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996. 126 p.

CHAUÍ, Marilena S. Apresentação. In: LEFONT, Claude. **A invenção democrática**. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 11.

\_\_\_\_\_. Direitos humanos e medo. In: FESTER, Antônio Carlos Ribeiro (Org.). **Direitos humanos e... medo, AIDS...** São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 15-35.

\_\_\_\_\_. O que é ser educador hoje? Da arte a ciência: a morte do educador. In: BRANDÃO, Carlos (Org.). **O educador vida e morte**. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1985. p. 52-70.

CORRÊA, Darcísio. Direitos humanos e sistema jurídico kelseniano. In: **Direito em debate**. Ijuí, RS: Ed Unijuí, out. 1991. v. 1, p. 7-26.

\_\_\_\_\_. **Implicações jurídico-políticas da dicotomia público-privado na sociedade capitalista**. 1996. Tese (Douto-



rado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 1996. 259 p.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas, SP: Autores Associados, 1995. 171 p.

\_\_\_\_\_. **Pobreza política**. Campinas, SP: Autores Associados, 1994. 109 p.

\_\_\_\_\_. **Política social, educação e cidadania**. Campinas, SP: Papirus, 1996. 128p.

FERREIRA, Nilda Teves. **Cidadania: uma questão para a educação**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. 264 p.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995. 231 p.

\_\_\_\_\_. **A produtividade da escola improdutiva**. São Paulo: Cortez, 1993. 235p.

\_\_\_\_\_. Trabalho, não-trabalho, desemprego: problemas na formação do sujeito. In: BIANCHETTI, Lucídio; PALANGANA, Isilda Campaner (Org.). **Trabalho e educação numa sociedade em mudança**. Florianópolis: Editora da UFSC, 1992. p. 95-106.

GOHN, Maria da Glória. A formação da cidadania no Brasil através das lutas e movimentos sociais. **Revista Cidadania**. Textos n. 1. Grupo de estudos sobre movimentos sociais, educação e cidadania, Campinas, SP, p. 1-18, 1994.

HOBBSAWM, Eric J. **A era das revoluções**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. 368 p.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991. 406 p.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 57-114.



O'DONNELL, Guilherme. Anotações para uma teoria do Estado. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 3, p. 71-93, 1981.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995. 348 p.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1987.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1993. 143 p.

TEIXEIRA, João Gabriel Lima Cruz. **A construção da cidadania**. Brasília: UnB, 1986. 268 p.

TELLES, Vera. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (Org.). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1962.

**BRANCA**



*D*esafios  
da educação  
para a cidadania

---

**BRANCA**

# Polícia, direitos humanos e educação para a cidadania<sup>1</sup>

*Manoel Carlos Mendonça Filho\**

*Maria Cristina Martins*

*Maria Teresa Nobre*

*Paulo Sérgio da Costa Neves*

## 1 Introdução

Neste trabalho, a partir da experiência dos cursos que deram origem às reflexões aqui reunidas, pretende-se discutir o exercício da função policial e sua relação com a construção da cidadania.

O projeto, no qual esses cursos estavam inseridos, visava à criação de um espaço institucional de tematização sobre os Direitos Humanos nas corporações policiais, estimulando, assim, a construção de uma postura educativa, em que a reflexão sobre práticas instituídas e naturalizadas levasse à consolidação de um espaço político-educacional que permitisse repensar o papel da polícia e, por fim, estabelecer um diálogo da polícia com a comunidade.

Nosso pressuposto de base é que, em países como o Brasil, as principais ações violadoras dos direitos humanos partem do Estado. Esse entendimento leva a considerar que é sobre o modo de realização das funções públicas – em especial aquelas ligadas aos principais direitos constitucionais: segurança, educação e saúde – que se deve centrar a discussão acerca dos direitos humanos.

Para o levantamento de dados de pesquisa, foram utilizados vários métodos: estratégia de pesquisa – ação, observação participante, registro etnográfico das aulas, respostas escritas a questões abertas referentes às concepções dos policiais sobre os direitos humanos, função policial e cidadania e questionários com dados cadastrais socioeconômicos.

Para além dos aspectos práticos imediatos ou das perspectivas de investigação que se abriram com o Curso A Polícia como Protetora dos Direitos Humanos, acreditamos que ele deve ser inserido em uma perspectiva mais

---

\* Professores e membros da Comissão de Direitos Humanos da Universidade Federal de Sergipe (CDH/UFS); pesquisadores do Grupo de Estudos e Pesquisas em Exclusão, Cidadania e Direitos Humanos (Gepec).

<sup>1</sup> Este artigo é produto do trabalho e das reflexões da primeira equipe de professores da Universidade Federal de Sergipe (UFS) que, em 1999, implantou o Curso A Polícia como Protetora dos Direitos Humanos em Sergipe, do qual fizeram parte, além dos quatro autores, os professores: Andréa Depieri, Denise Albano, Rodorval Ramalho e Ulisses Rafael. A coordenação inicial do trabalho esteve a cargo do Prof. Manoel Mendonça Filho, passando posteriormente ao Prof. Paulo Sérgio da Costa Neves. Agradecemos a todos a contribuição, dedicação e o compromisso ético-político, que tornaram a experiência possível.

ampla de iniciativas, visando à maior democratização da sociedade brasileira atual. Assim, embora o curso não vá, por si só, mudar a sociedade ou mesmo as polícias em Ser-gipe, ele participa de forma efetiva de um processo de redefinição da “esfera pública” no País.

Ele participa, ainda, de forma ativa, do debate atual sobre a segurança pública do País. As políticas estatais de segurança pública no Brasil vêm sendo contestadas por diversos segmentos sociais na atualidade. Por um lado, há a queixa contra a incapacidade do Estado em estancar o crescimento da criminalidade e da violência nos grandes centros urbanos; por outro lado, as críticas aos métodos violentos e discriminatórios dos aparatos estatais encarregados dessa área (principalmente as polícias) fazem-se mais e mais presentes na esfera pública.

Tudo isso leva a quase um consenso a idéia de que a sociedade civil precisa organizar-se para poder influenciar e intervir nas decisões sobre segurança pública. Nesse sentido, as discussões sobre a reformulação das estratégias e dos arranjos institucionais das organizações policiais estão na ordem do dia.

Neste texto, pretendemos não apenas relatar uma experiência concreta da ação de segmentos da sociedade civil visando a transformar as polícias, como também tecer alguns comentários acerca do significado “político” dessa experiência, sobretudo no que diz respeito à complexa relação Estado – sociedade em contextos de construção de uma ordem democrática.

Para tanto, construímos nossa argumentação procurando entender a segurança pública não como uma atividade técnica, monopólio de especialistas e gestores públicos, mas como uma atividade que está inserida em lógicas sociais específicas, que, portanto, para ser transformada, precisa ser pensada publicamente; o que significa dizer que é com o debate que a sociedade possa realizar sobre esse tema que podemos esperar construir uma política de segurança pública condizente com o regime democrático que o Brasil – assim como outros países latino-americanos – vem tentando consolidar.

## **2 Sociedade civil, espaço público e luta por direitos humanos**

Tradicionalmente, as conquistas democráticas nas sociedades modernas estiveram associadas à organização de

movimentos sociais buscando a expansão da cidadania. Foi assim durante as revoluções burguesas clássicas nos séculos XVII e XVIII. Também a organização dos trabalhadores industriais nos séculos XIX e XX vai ser responsável pela ampliação dos direitos civis e sociais nas democracias liberais do Ocidente. De igual maneira, as demandas dos chamados “novos movimentos sociais”, nos anos 70 e 80 do século XX, foram responsáveis pelo reconhecimento dos direitos das “minorias sociais” (grupos étnicos minoritários, mulheres, homossexuais) nas sociedades contemporâneas.

Em todos esses casos, os espaços privilegiados das ações dos grupos organizados eram os Estados nacionais, espaços privilegiados de exercício da cidadania. Contudo, a expansão do conjunto de transformações socioculturais, tecnológicas e econômicas, conhecido como “Globalização”, nas últimas décadas, tem limitado de forma significativa os poderes e a autonomia dos Estados (pelo menos os dos países periféricos), os quais se tornam reféns da lógica do mercado em uma época de extraordinária volatilidade dos capitais.

Tudo isso terá repercussões importantes no campo da cidadania e dos direitos democráticos uma vez que muitos desses direitos serão postos em xeque pelas políticas de reestruturação, levadas a cabo em todo o mundo.

Mas, ao mesmo tempo, as novas potencialidades comunicativas criadas pela tecnologia microeletrônica redinamizam o espaço público, abrindo possibilidades para maior circulação das idéias e maior organização da sociedade civil (Vieira, 1999).

Conquanto a constituição desse espaço público ampliado esteja ainda por se realizar, como nos lembra Falcon (1997), pode-se considerar que a formação das chamadas redes de movimentos sociais (Scherer-Warren, 1993) é, talvez, um prenúncio dessa realidade.

De qualquer modo, nos anos 90, há um refluxo mundial das mobilizações populares realizadas pelos novos movimentos sociais (Gohn, 1997), gerado por uma crise mundial do “militantismo” tradicional (Ion, 1997). Abre-se, assim, espaço para a rearticulação de antigos membros desses movimentos em torno do chamado Terceiro Setor, formado principalmente por organizações não-governamentais (ONGs). Essas entidades, ao contrário dos movimentos sociais, vão caracterizar-se por uma ação voltada para intervenções pontuais, e não necessariamente mobilizadoras na sociedade civil; para isso, elas vão dotar-se de uma infra-

estrutura organizacional capaz de lhes possibilitar uma interferência na agenda política com presença constante no espaço público, seja por meio de eventos por elas organizados (cursos, seminários, ou ações voltadas para o desenvolvimento auto-sustentado), seja por meio da defesa mediatizada de princípios tidos como de validade universal (a ecologia, o multiculturalismo, o anti-racismo, os direitos humanos e outros).

Com isso, haverá um esforço muito grande dos membros dessas organizações em tornar os debates sobre os chamados direitos fundamentais parte do cotidiano social para além da simples questão jurídica.

Nesse contexto, a discussão acerca da cidadania será marcada pela constituição de um espaço público mundial em torno de certos princípios, considerados universais (Habermas, 1997), ou tipicamente modernos (Giddens, 1991). Assim, o debate democrático estará nitidamente marcado pelo peso da esfera pública e pelos embates em torno dos princípios ligados à modernidade, principalmente os que dizem respeito a certos direitos individuais, sociais, ecológicos e outros, os quais são, em geral, agrupados como direitos humanos.

Ao trazermos a discussão sobre os direitos humanos para o campo de luta pela ampliação da “cidadania simbólica” das classes populares no Brasil, notamos que, apesar de uma tradição conservadora arraigada no País, diversas iniciativas têm sido desenvolvidas com a pretensão de mudanças institucionais e culturais na sociedade. Entre essas, as intervenções no espaço público de alguns grupos organizados pelo respeito aos direitos humanos parecem ser as mais contestadoras das lógicas da exclusão em vigor. Isso porque, como vimos, os direitos humanos têm-se constituído o receptáculo de muitos outros direitos dos homens; direitos adquiridos historicamente, mas concebidos pela ideologia moderna como inatos a todos os homens, como nos lembra Bobbio (1992).

Tudo isso faz que muitas demandas e lutas sociais (proteção contra a violência policial, luta por melhores condições de vida, etc.) apareçam na mídia como luta pelos direitos humanos de determinados grupos sociais. Se esse caráter amalgamador de direitos que se aderiu aos direitos humanos tem feito com que a discussão em torno deles tenha conseguido grande presença na mídia e nos debates públicos, corre-se também o risco de suceder com os direitos humanos o mesmo que ocorreu com outros direitos no País:



tornar-se um discurso vazio, mero instrumento retórico dos governos e grupos hegemônicos da sociedade, sem relação com o cotidiano dos grupos subalternos.

É justamente para evitar que isso ocorra que diversas instituições da sociedade civil no Brasil – englobando desde ONGs locais, nacionais e internacionais (a Anistia Internacional, por exemplo) até Comissões dos Direitos Humanos de diversos órgãos (Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Congresso Nacional, Universidades, Assembléias Legislativas, Câmaras de Vereadores) – têm procurado intervir de forma positiva nos debates públicos em torno dos direitos humanos. As repercussões têm sido dos mais diversos tipos, entre elas: educativas (seminários, palestras, publicação de matérias na imprensa, cursos para policiais) e experimentais (implantação da Polícia Comunitária em bairros populares, de Conselhos Municipais de Segurança Pública).

É dentro dessa problemática geral que devemos entender o estudo de caso acerca de um curso de direitos humanos voltado para policiais civis e militares do Estado de Sergipe, que será aqui discutido. Antes, porém, convém entender o contexto em que os debates sobre a segurança pública no Brasil estão inseridos.

### **3 Desestruturação social e segurança pública**

Atualmente no Brasil, uma das questões que mais têm suscitado debates diz respeito aos reais limites de exercício da cidadania plena. Entre esses limites, a “questão social” ocupa um lugar central. Uma sociedade que, por seu desenvolvimento econômico, está entre as mais ricas do planeta, a décima economia mundial, gozando de relativa estabilidade econômica no que se refere aos indicadores sociais, entretanto, é um dos países que oferecem as piores condições de vida à sua população – incluindo aí um contingente elevado da população infantil –, resultado, entre outras coisas, de uma selvagem concentração de renda, que confina a grande maioria a uma situação de empobrecimento crescente.

As condições de vida das famílias de camadas populares nas cidades brasileiras, fruto de processos de exclusão seculares, impõem a contingentes imensos da população vivências que ferem os direitos básicos de cidadania. Pessoas que vivem na rua e da rua (incluindo milhares de crianças fora da escola), esmolando, trabalhando, fazendo seus ganhos, dormindo ao relento ou sendo exterminadas são cenas

comuns no cotidiano urbano brasileiro.

Nesse cenário, cresce assustadoramente o número de homicídios, roubos e crimes organizados, instalando pavor na população, levando-a a uma preocupação obsessiva com a segurança, cobrando proteção do Estado contra os chamados “marginais”. As camadas médias e altas da população, desacreditando da eficácia e idoneidade das instituições públicas para levar a cabo essa tarefa, acabam por optar pelos serviços privados de segurança, instalando-se, assim, verdadeiros *lobbies* (Chesnais, 1999), formados por firmas particulares de segurança, milícias privadas, companhias de seguro e pelos esquadrões da morte. Em todas as camadas, observa-se uma tendência a “fazer justiça com as próprias mãos”, em que cada um se sente responsável por sua vida e integridade física, o que gera um aumento do contingente armado da população, uma banalização da morte e uma cultura violenta profundamente enraizada. Há um completo descrédito nas instituições públicas voltadas à área da segurança, sobretudo com relação à Polícia e à Justiça no tocante à possibilidade de essas instituições promoverem ações de combate à criminalidade, que produzam resultados eficazes de reordenamento da vida social.

Os grupos que defendem os direitos humanos no Brasil, historicamente empenhados no combate às arbitrariedades do regime militar contra presos políticos e oponentes da ditadura, passaram a se ocupar, após esse período, da crítica e do combate às ações de agentes do Estado em relação à violação dos direitos da população, sobretudo no combate à criminalidade. As ações desses grupos voltaram-se em grande parte para denúncias da prática de tortura e de desrespeito às normas mais elementares de garantia à vida e à integridade física contra presos comuns e marginais, de classes populares na sua maioria (Benevides, 1998). Com essa prática, passou a se construir no imaginário da população, e mesmo da polícia, a idéia de que “direitos humanos são direitos de bandido”.

Assim, os crimes arbitrários cometidos pela polícia contra grupos vulneráveis (as chacinas da Candelária e de Carandiru, por exemplo) não são vistos como massacre; ao contrário, encontram apoio de alguns governantes, membros do Poder Judiciário, da polícia e da população em geral. Esse quadro de crenças e valores, que se cristalizou na população brasileira nos últimos anos, constitui um panorama bastante sombrio e refratário à questão dos direitos humanos.

A visão que impera na população acerca da polícia é que é ineficaz e mal equipada, incompetente diante do crime organizado, que trabalha com recursos parcos e obsoletos, sendo facilmente corrompida pelos políticos que defendem interesses particulares, pelas gangues organizadas (sobretudo as quadrilhas do narcotráfico) e pelo cidadão comum. A Polícia Militar é violenta e impune, protegida por seus tribunais; a Polícia Civil é corrupta e desacreditada; e a Justiça, lenta e ineficaz. Essa generalização grosseira (Chesnais, 1999) precisa ser superada, e isso só será possível, instalando-se espaços para discussão da polícia com a sociedade, nos quais se estabeleça a possibilidade de intervenção comunitária nas corporações policiais.

Entretanto, para que seja possível ao poder público exercer suas funções, mesmo em situações que contrariem interesses particulares, é preciso que a segurança pública, como toda e qualquer função pública, não seja tratada como assunto de especialistas e de corporações, mas como algo que interesse a todos, e seja discutida e assumida coletivamente. Assim, faz-se necessário pensar nas questões organizacionais ligadas à função policial como alguma coisa que, embora exercida por alguns, seja, entretanto, desde sempre pública e, portanto, desde sempre comunitária.

É preciso que a ação da polícia deixe de ser vista como uma atividade voltada para inimigos; a função policial é, antes, proteger as normas que nos organizam em sociedade. É, portanto, uma atividade voltada para o que está no interior da sociedade, e não para o que lhe é estranho. Por isso, seu exercício deve estar aberto à apreciação pública, de forma séria, em dispositivos de organização social, com a efetiva participação da população, como conselhos comunitários, fóruns de debate e outros.

Diante do quadro de instabilidade social no Brasil, a ampliação dos horizontes da cidadania aparece como vital para a própria manutenção da ordem democrática e como um elemento essencial para tornar a sociedade brasileira mais justa. Essa concepção faz que qualquer reflexão sobre a cidadania e seus limites não seja neutra. Ela é marcada por um desejo confesso de mudança, de ampliação dos espaços sociais onde a cidadania possa ser exercitada.

#### **4 A cidadania simbólica**

Durante o processo de liberalização da vida política do País, no final da década de 70, criou-se a expectativa de

que, com o retorno à democracia, os graves problemas de desigualdade e exclusão sociais seriam paulatinamente resolvidos, graças, sobretudo, à organização das classes populares, colocada no horizonte das possibilidades pelos movimentos sociais dos anos 80.

Entretanto, mais de uma década após a redemocratização, força é reconhecer que, apesar da penetração social dessa esperança, o efeito excludente da estrutura econômica e político-social brasileira pouco mudou, o que coloca sérios riscos à democracia no País. Embora não se possa negar a existência de maior liberdade política, e os direitos civis, tais como a liberdade de opinião, passaram a fazer parte do dia-a-dia de importantes segmentos sociais, a alta proporção de pobres e miseráveis é uma constante ameaça de desintegração social (sobretudo pelos altos índices de violência urbana e rural que crescem assustadoramente) ou de perpetuação de uma vida política marcada pelo clientelismo e pelo populismo.

O comportamento político das elites informa, ademais, quanto o Brasil é conservador quando se trata de estender às classes subalternas os direitos usufruídos pelos grupos sociais integrados na cidadania; conservadorismo que tem como alicerces noções e valores dominantes acerca dos pobres (vistos como incapazes de tomar seu destino nas próprias mãos, necessitando sempre de um protetor, de um guia), idéias que encontram eco até mesmo no imaginário dos intelectuais progressistas (Pecault, 1990).

Tendo em mente o que foi dito acima, é pertinente incluímos aqui outra dimensão da cidadania, ainda pouco trabalhada nos estudos acadêmicos: trata-se da cidadania simbólica. Entendemos por cidadania simbólica a legitimidade que a sociedade acorda a grupos sociais específicos no que se refere à ocupação do espaço público para reivindicar seus direitos. Ou seja, certos grupos não são vistos como simbolicamente legítimos para reivindicar o usufruto de benefícios que outros grupos mais privilegiados têm (pense-se no exemplo das crianças de rua, dos aposentados, dos favelados).

Esse tipo de cidadania tem relação com a visibilidade social dos grupos subalternos e excluídos e, principalmente, com as idéias hegemônicas acerca do seu “direito a ter direitos”. Trata-se, pois, tanto da maneira como esses grupos são vistos como do lugar social no qual se concebe que eles devam permanecer.

A visão que as elites brasileiras têm das classes popu-

lares sempre foi marcada pelo desprezo e pela naturalização das diferenças sociais (com base nas diferenças étnicas, regionais ou de nível educacional). Os efeitos dessa negação aos grupos populares do direito à cidadania tiveram e têm muita influência na relação que o Estado manteve/mantém com esses grupos: relação que passa pela forma violenta como são reprimidos os movimentos sociais (veja-se, por exemplo, os incidentes envolvendo a polícia e manifestantes que desejavam protestar contra as comemorações dos 500 anos do Brasil) e pela má qualidade dos serviços públicos prestados à população, configurando, assim, o que poderíamos chamar de “violência institucional”, produzida contraditoriamente por práticas discriminatórias e excludentes em espaços que têm como papel assegurar direitos aos cidadãos.

Tal situação, em seu conjunto e na sua dinâmica, aponta no sentido da “naturalização” da violência, tanto por parte das pessoas – aquelas que, para não serem maltratadas, optam por serviços privados (quando podem pagar por eles), e as que consideram um “favor” aquilo que é obrigação do Estado (quando não têm recursos financeiros para buscar, na iniciativa privada, a resolução de seus problemas) – quanto dos agentes sociais (funcionários públicos) pela forma como lidam com a população, com informações imprecisas, comentários jocosos, desatenção e descrédito, agressão e violência, (atitudes preconceituosas).

Essa visão está na base das políticas “compensatórias” assumidas pelo Estado, voltadas para algumas categorias de brasileiros, vistos como “cidadãos de segunda classe” – incapazes de cuidar de si mesmos, eternos dependentes, vitimizados, infantilizados como sujeitos sociais –, o que justificaria os serviços de baixa qualidade que lhes são oferecidos, produtores de uma cidadania limitada. Observa-se que muitos espaços institucionais, criados por políticas públicas para promover a garantia de direitos, e, portanto, a inclusão da população na rede de serviços básicos oferecidos pelo Estado, acabam produzindo a exclusão. Esse processo foi classificado por Sawaia (1999) como produtor de uma “inclusão perversa” visto que não se contrapõe aos processos de exclusão, mas é parte constitutiva deles, como produto do próprio funcionamento do sistema.

Vê-se, assim, que a concepção sobre os direitos da população, por parte das elites, além de estar disseminada pela sociedade, se auto-reproduz mediante as instituições basilares no ordenamento social, tais como a escola, a polícia, as instituições de saúde e os órgãos públicos em geral

(principalmente os que tratam de questões sociais: moradia, transporte urbano, segurança, etc.).

Observamos que isso se dá não apenas em termos de tratamento desigual aos grupos sociais mais vulneráveis (a violência e o desrespeito às leis por policiais são muitíssimo mais frequentes quando se trata desses grupos, por exemplo), mas também com a difusão de práticas institucionais, o uso da força ou da violência simbólica (Mendonça, 1996); buscando, com isso, colocar e os pobres e convencê-los a “permanecer em seu devido lugar”.

Daí decorre todo o discurso político da dádiva, das obras públicas como favores que se fazem aos pobres, os quais não têm direito de reclamar, pois de qualquer forma, para eles, “qualquer coisa é melhor do que nada”.

Assim, o lado simbólico da cidadania no Brasil ainda está por ser construído, o que, talvez, explique as dificuldades em se fazer respeitar os direitos básicos das classes populares no País. Os exemplos da permanência desse imaginário sobre os pobres e excluídos poderiam ser tirados às centenas dos jornais cotidianos; eles poderiam ser inferidos, também, da forma como os órgãos públicos tratam a população de baixa renda ou das políticas públicas destinadas a limpar o centro das cidades, distanciando os pobres do olhar da sociedade, tornando-os não visíveis; ou, mesmo, pela maneira como as instituições, que têm o monopólio do uso da força, lidam com movimentos organizados por esses grupos.

Desse modo, podemos incluir outra idéia norteadora de nossa reflexão: no Brasil, a exclusão não se dá apenas no plano socioeconômico, mas também no simbólico, da forma como se constroem e se reproduzem valores e crenças acerca de certos grupos, que, por sua vez, desencadeiam práticas institucionais voltadas para as relações sociais com esses atores, sempre pautadas na submissão. Esse simbolismo da exclusão absorve preconceitos de várias formas: étnicos (a visão prevalecente sobre os negros e índios, por exemplo), sexuais (o papel da mulher), comportamentais (a discriminação contra homossexuais, consumidores de drogas), regionais (o preconceito contra nordestinos em alguns Estados da Federação) e, principalmente, econômicos (a visão que se tem dos pobres). Além disso, a questão se apresenta mais complexa na medida em que há grupos sociais que acumulam muitas dessas formas de discriminação: o negro pobre e oriundo do Nordeste é o exemplo típico.<sup>2</sup>

Assim, podemos dizer que qualquer reflexão sobre a

cidadania no País não pode prescindir de uma discussão acerca do lugar simbólico reservado aos grupos mais pobres e estigmatizados no imaginário nacional.

## 5 Os direitos humanos como lócus de luta simbólica

A discussão sobre os direitos humanos ocupa um lugar privilegiado nos debates públicos do mundo moderno. Podemos mesmo dizer que os direitos humanos, da mesma forma que a democracia, constituem-se uma verdadeira “ideologia” contemporânea, na medida em que eles tendem a ser uma espécie de discurso oficial de nossa época, paradigma elocutório para o qual diversos grupos convergem, se não no plano da prática, pelo menos em termos retóricos.

Contudo, embora haja um certo consenso mundial sobre a necessidade de respeitar esses direitos, não há um acordo sobre a definição deles. Como é próprio às idéias hegemônicas de uma época, não existe uma única interpretação sobre o que sejam os direitos humanos nem sobre os meios de pô-los em prática. O que faz que muitos grupos e atores sociais falem em direitos humanos, mas segundo lógicas e estratégias diferentes e, por vezes, contraditórias.

Grosso modo, pode-se dizer que há duas grandes maneiras de se entender os direitos humanos, a saber: a) uma visão histórica e relativista desses direitos de tal forma que, em se mudando de época e de sociedade, os direitos humanos ganhem uma nova configuração; b) uma visão essencialista desses direitos, que são vistos como inerentes aos seres humanos independentemente de qualquer variável. É, pois, a partir das diversas variantes dessas duas tendências, que se instaura a discussão sobre os direitos humanos na atualidade; discussão que tem repercussões políticas e práticas evidentes, como mostram as polêmicas acerca do sentido de práticas culturais de certas sociedades no que diz respeito aos direitos humanos (a imposição do véu às mulheres muçulmanas, a excisão das mulheres na África).

No Brasil, a luta pelos direitos humanos ganha amplitude com a luta pela democracia durante o período ditatorial. Nesse momento, os direitos humanos vão estar associados, sobretudo, à defesa dos direitos dos presos e perseguidos políticos do regime militar, havendo uma clara correspondência entre direitos humanos e direitos civis democráticos.

Entretanto, com a redemocratização do País nos anos 80, outras dimensões são incorporadas aos discursos acerca

---

2 Para uma discussão mais aprofundada do conceito de cidadania simbólica, cf. Neves (Coord., 2000).



dos direitos humanos, tais como: as difíceis condições de vida de importantes segmentos sociais, a violência policial contra os desviantes, marginais e as populações de baixa renda, os maus-tratos aos presos comuns, a violência das repressões aos movimentos populares, o difícil acesso das classes populares à justiça, a discriminação contra as mulheres, os negros, e outras minorias, o desrespeito aos direitos dos índios, a indiferença social e estatal quanto às crianças e adolescentes que vivem nas ruas.

Desse ponto de vista, pode-se afirmar que a luta pelos direitos humanos no Brasil se confunde com a luta pela ampliação da cidadania, incorporando demandas de caráter social e simbólico às lutas por cidadania, historicamente vinculadas às demandas civis e políticas. Ou seja, há hoje no País uma íntima relação entre a questão democrática, a justiça social e a luta pelos direitos humanos.

Apesar disso, forçoso é fazer uma constatação: os direitos humanos vêm sendo sistematicamente desrespeitados no País. Desrespeito visível não só nas denúncias de violência policial constantemente veiculadas na imprensa, como também na situação caótica dos serviços sociais básicos como a educação e a saúde pública.

Ante essa situação, poderíamos nos perguntar se, efetivamente, as discussões em torno dos direitos humanos estão modificando a forma como são, em geral, vistos na sociedade ou, ao contrário, se elas têm sido inócuas, incapazes de mudar as representações sociais dominantes sobre o tema. Pois se for verdade que os direitos humanos ganharam uma conotação pública de “precipitado de direitos”, concentrando em si todos os outros direitos, não é menos verdade a limitação das medidas até aqui adotadas.

Como primeira hipótese, poderíamos afirmar que a transformação dos direitos humanos em bandeira midiática pelas elites locais pode ser explicada pelas mudanças políticas ocorridas no País nas duas últimas décadas, sobretudo no que diz respeito à consolidação de um espaço público onde se forma a opinião pública. Com isso, as disputas políticas passaram a depender cada vez mais de intervenções no espaço público, o que leva até mesmo grupos políticos tradicionais a mudar seus discursos.

Contudo, apesar dessa restrição, colocamos, também, como hipótese que, por força dessa pressão publicizadora, algumas experiências estão sendo postas em prática, as quais, malgrado as limitações próprias a cada caso, estão criando, aos poucos, espaços públicos que poderão vir a ser espaços



privilegiados de defesa dos direitos humanos, modificando a cultura prevalecente.

Ou seja, a idéia-guia deste texto é a de que, apesar de haver uma tendência conservadora de utilização dos direitos humanos apenas como recurso retórico, a publicização desses discursos, aliada à ação dos militantes e organizações de defesa dos direitos humanos, acaba gerando uma dinâmica própria, embora limitada, de transformação desses direitos em valores éticos disseminados na sociedade e nos quais se pauta a ação de alguns atores sociais importantes.

Partimos, pois, do pressuposto de que a discussão em torno dos direitos humanos tem uma repercussão para além do campo puramente discursivo ou retórico. Por mais restrito que seja o espaço social onde eles se dêem e por mais descolado de ações concretas eles se tornem, os debates sobre direitos humanos têm sempre influência no plano prático. Se considerarmos que as mudanças no plano das representações sociais e dos valores dos homens podem levar a mudanças importantes nas suas ações, clara se torna a ênfase que damos ao caráter prático das disputas ideológicas acerca dos direitos humanos: esses embates, ao se instaurar um espaço público de discussão desses temas, podem gerar transformações no plano simbólico e das representações sociais vigentes na sociedade, com repercussões nas práticas instituídas na ordem social.

A consolidação da experiência desenvolvida no Curso A Polícia como Protetora dos Direitos Humanos – que se pretende como uma dessas iniciativas – foi viabilizada pelo encontro entre Universidades, Secretarias de Segurança Pública e organizações não-governamentais, ao reunir pessoas e instituições para que refletissem sistematicamente sobre questões comuns – segurança e cidadania – e produzissem alternativas aos impasses que os anos de autoritarismo haviam gerado. A constituição desse espaço de discussão, entretanto, prioriza a esfera dos valores e das crenças que sustentam as práticas institucionais da organização policial na intenção de poder repensá-las e desnaturalizá-las. O que buscamos não é a mera habilitação de pessoas em certo conjunto de informações e procedimentos; menos ainda se trata de uma campanha de conscientização da polícia do que venha a ser direitos humanos. Possibilitar que velhas crenças e valores sejam repensados coletivamente e novas relações possam estabelecer-se na organização da relação polícia – sociedade tem sido a oportunidade que o convênio entre as instituições parceiras tem proporcionado, e nosso

principal objetivo.

Essa postura tem produzido efeitos de ampliação dos espaços institucionais de discussão das práticas cotidianas à luz da noção de direitos humanos, além da desarticulação de resistências institucionais, como no caso da dicotomia polícia/sociedade.

## **6 A polícia como protetora dos direitos humanos: relato da experiência**

É partindo desta análise que se desenvolve a experiência de pesquisa – intervenção de que trata este artigo, realizada no espaço criado pelo Curso A Polícia como Protetora dos Direitos Humanos. O trabalho foi iniciado, em março de 1999, por um grupo de professores dos Departamentos de Ciências Sociais, Pedagogia, Direito e Psicologia. Para fazer frente à proposta, a estrutura inicial do curso foi desenhada pela equipe de professores e de policiais dos Estados da Paraíba, de Pernambuco, de Sergipe e membros do Gajop, diante da necessidade de se estabelecer um espaço de discussão entre polícia e sociedade acerca das práticas presentes no desempenho da função policial e sua relação com a construção da cidadania, sobretudo no tocante à área de segurança pública.

O grupo da Universidade Federal de Sergipe decidiu criar a Comissão de Direitos Humanos (CDH), tanto para assumir o trabalho do curso com as Polícias Militar e Civil como para ampliar o debate sobre a questão na região. A CDH se propõe, pois, como dispositivo de enunciação que analisa as questões sociais no plano institucional, entendido como plano abstrato das crenças e valores que se materializam nas organizações sociais.

Nesse sentido, os membros da CDH/UFS colocavam como objetivos do curso: a) constituir um espaço político-educacional nas organizações públicas que permita repensá-las; b) estimular a construção de uma prática educativa na corporação, com a reflexão de práticas instituídas e naturalizadas; c) discutir o exercício da função policial e sua relação com a construção da cidadania; d) estabelecer a possibilidade de intervenção comunitária nas corporações policiais.

Como procedimentos metodológicos, foi utilizada para o levantamento dos dados uma estratégia de pesquisa – ação como tática de inserção no campo e investigação, mediante a observação participante e o registro etnográfico das discussões durante as aulas.

Foi feito, ainda, um levantamento de dados referentes aos conceitos que habitam o imaginário policial acerca da noção de direitos humanos, da função policial, de cidadania e sua relação com a instituição Polícia. Parte desses dados foi obtida pela aplicação de um questionário com questões abertas. Outro procedimento foi a aplicação de um questionário com dados cadastrais, por meio dos quais se constrói o perfil funcional e a situação socioeconômica dos participantes do curso.

Com relação ao perfil da clientela, os dados obtidos, ou por questionários, ou por depoimentos dos policiais, revelam algumas mudanças no corpo institucional das duas organizações (Polícia Militar e Polícia Civil) em relação aos últimos vinte anos, tais como a migração para a área da segurança privada de policiais mais antigos e o ingresso de novos quadros que buscam a polícia como campo de trabalho, sem a identificação com a atividade violenta/autoritária que caracterizou o funcionamento anterior da instituição, sobretudo nos anos de ditadura militar.

No início da experiência em Sergipe, procurou-se priorizar a participação de oficiais – especialmente dos instrutores do Centro de Formação e de Aperfeiçoamento de Praças (CFAP) – nas duas primeiras turmas da Polícia Militar e de delegados (sobretudo os concursados) da Polícia Civil.<sup>3</sup> Essa prioridade faz parte de uma ação estratégica para introduzir a discussão sobre direitos humanos, em primeiro lugar, nos quadros de maior poder de decisão dentro das polícias. Atualmente o curso está ampliando-se no sentido de atingir outros quadros, sobretudo o pessoal que lida diretamente com a população (Rádio Patrulha, Pelotão de Choque, etc.).

As principais noções com graus de naturalização elevados, articuladas com as resistências institucionais que se pôde problematizar durante as discussões, foram: **autoridade, hierarquia e disciplina**. Para além dos discursos naturalizados e muitas vezes circulares e cristalizados que são evidenciados nos debates durante as aulas, é possível construir um mapeamento de temáticas, as quais revelam um determinado modo de funcionamento da organização policial em Sergipe e determinadas lógicas institucionais, abaixo descritas:

- a) Em todas as turmas, o que mais aparece na fala dos policiais é a queixa pelo desrespeito aos seus direitos por parte do Estado. O cotidiano da organização policial é percebido

---

3 A Polícia Civil no Estado de Sergipe, durante o período aqui relatado, apresentava um problema funcional gritante: a maioria dos delegados não havia feito concurso para o cargo, exercendo-o pelo sistema comissionado; quer dizer, a indicação dos delegados repousava inteiramente no poder discricionário do poder político local, o que gerava uma situação de precariedade muito grande no interior da corporação, com alguns delegados inaptos assim indicados para o cargo (até mesmo sem preencher aquele que é, por lei, o requisito básico para o exercício da função de delegado de polícia: ser bacharel em Direito).

como permeado por grupismo, e a ação do comando voltada para perseguição aos desafetos, evidenciando, assim, para eles, o desrespeito aos direitos humanos na corporação, fruto do militarismo e do conservadorismo na relação superior – comandado. A polícia é definida como corporação que serve ao comandante, e não ao Estado e à sociedade.

- b) A vinculação e dependência econômica da ação policial com relação à política partidária, sobretudo da polícia a serviço das elites governamentais e políticas, é evidenciada: sem autonomia e poder de decisão, usada pelas autoridades para atividades ilícitas e imorais. Isso tudo era visto como prova de subordinação dos dispositivos da Segurança Pública aos interesses privados das políticas locais, por exemplo, a realização de concurso para delegado em ano de eleição.
- c) As condições de trabalho são vistas como extremamente precárias, com elevado risco de morte, falta de equipamento e segurança, o que aumenta a desvantagem da polícia em relação ao crime organizado e aos “bandidos”. Revela-se, assim, uma enorme fragilidade do indivíduo na função policial. Além disso, falta uma política de pessoal satisfatória na corporação; com baixos salários, muitos deles realizam pequenos trabalhos no setor informal (sem vínculo empregatício) para garantir sua sobrevivência.
- d) A polícia é vista, ainda, como uma instituição sem formação básica, onde o desempenho das atividades se dá em termos de “tirar serviço”, com predomínio dos processos informais de aculturação, muito mais eficazes do que a aprendizagem formal dos conteúdos ministrados nos treinamentos oferecidos pela própria corporação.
- e) O exercício da violência policial aparece, na maioria das vezes, no concreto, como a manutenção da “imagem esperada pela população” do que seja polícia, mais do que a realização de uma “imagem do próprio policial” acerca do que deve ser sua atividade, uma vez que, no discurso, grande parte dos policiais, tanto na Polícia Militar como na Polícia Civil, respalda outras noções de práticas diferenciadas.

Ao longo do trabalho, encontramos resistências insti-

tucionais, manifestadas não só em determinados “desencontros” de informações na comunicação, na dificuldade de liberação dos policiais para o curso e na pouca divulgação dada ao projeto na corporação, mas sobretudo pelos discursos dos policiais, que evidenciam a separação polícia x sociedade, em que imperam o pragmatismo da violência policial, a necessidade de repressão e a desqualificação da lógica dos direitos humanos contraposta às necessidades imediatistas do dia-a-dia da função policial.

Entretanto, é surpreendente a ampliação do espaço institucional alcançado pela proposta de trabalho e, principalmente, a potência da abordagem institucional das questões cotidianas em substituição à problematização dos processos no plano organizacional, mais imediato e instrumental, que facilita o questionamento e a mudança de crenças e valores e, conseqüentemente, das práticas institucionais.

### **7 Uma experiência em educação para a cidadania: concepção do trabalho**

No mundo moderno, a educação tem sido vista não só como um meio de disseminação de conhecimentos formais, mas também como um meio de integração da população com a cidadania. Essa foi uma das preocupações que levaram inúmeros reformadores a instituírem a escola pública obrigatória na segunda metade do século XIX nos países europeus e nos Estados Unidos. No Brasil, em face das proporções da exclusão social existente, a dimensão socializadora da educação sempre foi uma das vertentes mais exploradas pelos educadores no País, como mostram as obras de autores como Anísio Teixeira, Paulo Freire, Darcy Ribeiro (Cunha, 1980). Certamente por isso, o debate em torno da chamada “educação para a cidadania” – experiências pedagógicas visando a desenvolver nos educandos a consciência de seus direitos e deveres nas sociedades democráticas – está tão em evidência nestes últimos tempos. Entretanto, não se pode perder de vista que, quando se fala de “educação para a cidadania”, está-se tocando num ponto extremamente polêmico: é possível educar alguém para ser cidadão? A cidadania e os direitos humanos são disciplinas “formais” que possam ser aprendidas como outras disciplinas em cursos de formação ou treinamentos? Pode-se dar consciência a alguém? Há alternativas de sentido para a atividade educativa quando ela se põe em um plano diretamente implicado com as atividades de polícia e política? Em caso positivo, que estratégias pedagó-

gicas adotar para atingir esse objetivo?

Pensando em dar respostas a essas e outras questões, foram organizados alguns *workshops*, promovidos pelo Gajop, pondo-se em pauta o objetivo inicialmente definido para o curso: transmitir conteúdos e informações sobre cidadania aos policiais, buscando atingir, com isso, mudanças no comportamento da polícia, a qual é reconhecida socialmente como violadora dos direitos humanos. Para isso, foram discutidos o significado de teorias educacionais e a importância da aprendizagem de novos conteúdos por parte dos alunos policiais. Implícita, nesse debate, estava a idéia de que o curso ministrado era/é da mesma ordem que os ministrados em várias instituições escolares, onde o objetivo final é fazer que os alunos/aprendizes dominem criticamente um determinado conteúdo, adotando-se, para isso, técnicas motivacionais inovadoras.

Neste ponto, faz-se necessário discutir qual a concepção de educação que embasa este trabalho. Adotando a perspectiva defendida por Mendonça Filho (2000), consideramos que o termo educar – especulado em suas articulações com as noções de nutrir, conduzir, instruir, preparar – se mantém atrelado a um sentido que remete à idéia de “prática destinada ao indivíduo”. Pode-se dizer, assim, que todo o conjunto de tensões constitutivas do termo educar, embora variando, mantém como central a idéia de que o indivíduo é seu alvo. Tomando-se como base essa noção, a pergunta básica que reúne os especialistas, apesar de suas diferentes perspectivas, pode ser formulada como: “o que se pode fazer ‘por’ eles”; e a responsabilidade desse fazer é o que aparece como justificativa enobrecedora da função educativa. Há, portanto, uma relação entre desiguais: um menor (que aprende) e um maior (que ensina).

Os modos diferentes de conceber educação são todos desdobramentos desse tronco, e todas as discussões se mantêm em torno dos conteúdos que devem ser transmitidos (valores morais, comportamentos básicos, habilidades específicas ou informações) e dos canais capazes de viabilizar sua transmissão (eficácias pedagógicas).

Sendo assim, a problematização da noção de educação se impõe para que possamos tê-la como atividade específica, movimento parcial de constituição de uma zona com intensidade diferenciada em um campo social.

A experiência de aproximação entre a universidade e a polícia, cada instituição marcada historicamente por um tipo de relação com o tema dos direitos humanos e por to-

nalidades políticas extremas, exigiu uma problematização da noção de educação, sobretudo quanto ao tipo de hierarquização existente entre os atores sociais envolvidos. Uma relação em desnível, qualquer que fosse o tipo (professor – aluno, democráticos – autoritários, comunistas – patriotas), reforçaria as resistências institucionais inviabilizando o trabalho reflexivo que interessava.

Havia uma situação em que a educação surgia como atividade exercida por atores sociais com estatuto de autorização político-noética, autorização reconhecida em cada um para pensar e decidir, equivalentes. Não se podendo mais pôr como ocasião em que os que tinham algo disponibilizavam generosamente o “saber possuído” a outros que não o tinham, a atividade educativa se obrigava a começar por uma pesquisa de sentidos alternativos, que pudessem ser colocados como os objetivos que a sustentariam.

Em tensão com atividades societárias de segurança, comercialização, saúde, urbanização, a educação só ganha sentido à medida que se defronte com os demais movimentos com potência suficiente para não ser tragada como apetrecho de uma dessas diversas relações, como a fabricação de bens e serviços, por exemplo. Trata-se de estabelecer a atividade educacional com intensidade diferenciada, nem mais nem menos importante, e, no entanto, igualmente constitutiva do jogo de produção social. Educação como atividade societária entre outras, e não como “meio de”, mero instrumento para alcançar objetivos que nunca são os seus. Em outros termos, para escapar à condição de “meio” para “outro fim”, é necessário “desfazar-se”.

A experiência colocou concretamente a discussão política sobre o conjunto de interesses que a atividade educacional engloba para que seja considerada como tal. A educação, como atividade societária entre iguais, voltava a se justificar na medida em que era proposta como reflexão sobre valores, juízos e prováveis critérios passíveis de análise crítica e revisão, posta como oportunidade de se colocar em análise conjuntos de normas, que não eram de nenhum dos indivíduos envolvidos apesar de afetar todos diretamente. Foi fundamental entender que se, por um lado, existem regras claras de como submeter a experiência cotidiana, as organizações e os valores que as inspiram a uma apreciação reflexiva, por outro lado, não há possibilidade de se reter o domínio especialista das conclusões de supostos educadores a que o exercício de análise pode levar.

Cabe, portanto, a discussão política sobre o conjunto



de interesses que a atividade educacional engloba para que seja considerada como tal. Assim, a validade de retomar a questão do sentido da educação se justifica na medida em que passamos a focar os pontos cruciais: de valores, juízos e prováveis critérios, passíveis de análise crítica podendo ser revisados.

Nosso problema é imaginar uma perspectiva de abordagem para a questão educacional que possa sustentar a ligação da atividade educativa com a expressão dos interesses libertários para além de uma lógica da disciplinarização. Coube, assim, indagar em que, mais exatamente, podia consistir a atividade educativa, para que ela se pretenda como instituição social a ser considerada, e não mera técnica, instrumento de socialização.

Assim, a educação é aqui entendida como a:

[...] formulação sistemática e reflexiva de conjuntos de crenças e valores aceitos [...] onde fazeres e dizeres educacionais antecedem os sujeitos da educação e simultaneamente se definem como relação constitutiva dos conjuntos formais de crenças e valores em uma sociedade. (Mendonça Filho, 2000.)

Tomando essa noção de educação sempre no âmbito de nossa experiência, entendemos que não cumpria transmitir conteúdos, ensinar habilidades ou proceder a treinamento dos policiais para que “aprendam” direitos humanos. Cabia, ao contrário, instituir um espaço de discussão e reflexão crítica acerca da produção formal de conjuntos sistemáticos de crenças e valores, a saber: quais as formulações de crenças tomadas como verdadeiras e quais as formulações expressivas dos valores tomados como justos a partir da correlação de forças políticas circunstanciais?

Dessa forma, o curso pode parecer como um espaço de enunciação dessas questões, onde se priorizam as relações de “produção de sentido”, e não a transmissão de conteúdos instrucionais. Nesse sentido, a pesquisa – intervenção desenvolvida no espaço criado pelo curso buscou problematizar os significados naturalizados sobre a prática policial na nossa sociedade e os modos de produção, circulação e consumo dos discursos, ao mesmo tempo em que se busca a produção de outros sentidos para ela.

Se na visão tradicional a educação é vista como um meio de transmissão de conhecimentos, envolvendo, portanto, um processo de aprendizagem e de ampliação do co-



nhecimento, a educação, voltada para a cidadania, é, antes de tudo, um processo de desconstrução e de redimensionamento de idéias e certezas incompatíveis com o exercício da cidadania – isso, mesmo considerando a dificuldade de se chegar a uma definição de cidadania aceita por todos.

Ou seja, temos de pensar a educação tanto por seu lado positivo (de produção de conhecimento) quanto pelo negativo (de desnaturalização de idéias e práticas), quando, então, a educação se torna um verdadeiro vetor de transformação social. Esse duplo objetivo apenas é conseguido mediante uma concepção dialógica da educação, em que a relação do educador – educando se dê em bases não hierarquizadas.

Ao defendermos essa concepção de educação, não negligenciamos, contudo, os conteúdos formais que fazem parte do programa das aulas no curso. Esses conteúdos, entretanto, não são transmitidos “em si e por si mesmos”, pois não adianta falar de direitos humanos em nível teórico se, na realidade dos policiais, os direitos humanos não parecem ter pertinência; é da reflexão sobre a prática cotidiana que nasce a preocupação com esses direitos.

A grande questão aqui – que tem perpassado todas as posições que já se manifestaram entre os responsáveis pelos cursos – é o que leva, ou pode levar homens e mulheres a mudar suas práticas e suas idéias acerca dessas práticas. E mais: o que é especialmente relevante para nossos objetivos (em curto e longo prazos); o que pode levar um indivíduo não só a mudar uma prática com legitimidade social (como é o caso da violência policial), mas também a se tornar um elemento de mudança em um determinado meio?

A título de ilustração e levando-se em conta toda a literatura sociológica sobre as mudanças sociais no mundo moderno, poder-se-ia pensar em uma série de fatores que tem ensejado mudanças como as indicadas acima. Os homens mudam individualmente, mas à medida que há mudanças na sociedade em que eles estão inseridos. Mudanças que podem ser da ordem do simbólico (o imaginário social), do jurídico (novas leis impondo certos tipos de comportamentos) e do político (nova estruturação do espaço público, pressão política de grupos sociais organizados).

Isso deveria levar-nos a perceber as limitações de experiências da “Educação para a Cidadania”, como o Programa “A Polícia como Protetora dos Direitos Humanos” e seus cursos de direitos humanos para policiais. Essas experiências podem vir a se tornar elementos de mudanças (individuais e

coletivas), mas não se pode perder de vista que elas estão inseridas em uma sociedade extremamente complexa e, tradicionalmente, refratária à expansão da cidadania para todos os seus membros. Só assim poder-se-á avaliar corretamente essas iniciativas no que diz respeito às suas potencialidades e limitações.

Seja como for, pode-se dizer que, em geral, duas estratégias foram propostas nas reuniões de avaliação do programa: uma do tipo a privilegiar as técnicas de convencimento individual dos policiais, visando a formar “multiplicadores” dos direitos humanos na polícia; e outra, de cunho mais institucionalista, de atuação mais em termos de “mudanças institucionais” (via influência no comando das polícias, na criação de fóruns de debates, etc.). Parece-nos que, necessariamente, essas estratégias não se anulam se tomarmos como base o ponto de interseção entre elas, qual seja, a questão central de nossa intervenção: desmontar a lógica perversa do desrespeito aos direitos humanos em nossa sociedade, problematizando as práticas “instituídas” nas corporações policiais e buscando criar condições que tornem possível a emergência de novas práticas institucionalizantes (Castoriadis, 1982) ou instituintes (Barembliitt, 1996), e de novas formas de se conceber os direitos humanos.

Para isso, faz-se necessária a solidificação de grupos de policiais nas corporações, já comprometidos com os direitos humanos, uma vez que o trabalho desenvolvido até aqui, o qual tem um caráter exploratório evidente, mostrou que nas corporações policiais há segmentos minoritários envolvidos com a questão dos direitos humanos. Cabe-nos, portanto, nesta intervenção, respaldar discursos e lógicas, já existentes nas organizações policiais, que apontem nesse sentido.

## **8 À guisa de conclusão**

O Curso A Polícia como Protetora dos Direitos Humanos, tal como se tem realizado em Sergipe, contrapõe-se ao que seria um projeto de capacitação das polícias, como treinamento de indivíduos para o exercício da sua função. Antes, a intervenção significa uma “disputa de corpos” com a lógica da instituição Polícia, a criação de um espaço de reflexão sobre as práticas instituídas e naturalizadas e a possibilidade de produção de novos sentidos para ela.

Partimos do pressuposto de que não basta conhecer os fundamentos filosóficos e éticos dos direitos humanos

para que se mudem as práticas violadoras contra eles. Assim como não é a falta de informação que leva alguns cidadãos a desrespeitar certas normas e leis, devemos pensar que se os policiais (que tem os direitos humanos em seu currículo de formação) também desrespeitam os direitos humanos não é por mera ignorância.

Essas proposições partem do princípio, já mencionado, de que não basta termos conhecimento das noções de direitos humanos para que adotemos a prática respeitosa deles. Se assim o fosse, boa parte dos desmandos e injustiças cometidas pelo sistema jurídico brasileiro não existiria. O conhecimento por si só não é libertador (como sonhavam os autores iluministas que estabeleceram teoricamente a problemática dos direitos humanos). A crítica radical que autores da Escola de Frankfurt, sobretudo Adorno e Horkheim (1980), fizeram às esperanças iluministas deveria tornar-nos mais precavidos quanto aos resultados imediatos de experiências como esta.

Talvez a melhor forma de legitimar esse ponto de vista seja assumindo o fato de que só teremos uma polícia melhor, mais respeitadora dos direitos humanos à medida que a sociedade civil passe a reivindicar maior controle sobre as instituições policiais (algo que está ainda embrionário na sociedade brasileira). Enquanto isso não ocorre, o que podemos fazer é conquistar aliados à causa dos direitos humanos, também entre os policiais, esperando, assim, transformar internamente a cultura institucional das polícias.

A questão da sociedade civil é importante, pois muitas práticas arbitrárias dos policiais são legitimadas pela opinião pública (pense-se na repercussão de fatos como a repressão policial aos detentos de Carandiru e a chacina de menores de rua na Candelária). O que significa dizer que, para os objetivos do curso serem plenamente atingidos, faz-se necessário um trabalho mais amplo com a sociedade, o que só pode ser feito mediante alianças com outras entidades da sociedade civil e com o Estado.

É óbvio que o programa, por si só, não será capaz de fazer atingir inteiramente esse objetivo. Nossa contribuição se dará à proporção que formos capazes de, com outras ações do mesmo naipe, introduzir a questão dos direitos humanos nos debates que perpassam a ação da polícia, isso tanto na sociedade em geral como na própria organização policial.

Vê-se, pois, que para além dos objetivos imediatos desta experiência, o que está em jogo é o retorno ao “espírito público, que, segundo Sennet (1998), foi esquecido pelo

homem moderno. Ou, seguindo Hannah Arendt (1983), buscamos com nossa experiência resgatar o caráter “ativo” dos cidadãos policiais, com os quais temos tido contato, em consonância com as expectativas sociais por uma polícia-cidadã.

No momento em que a questão da segurança pública chega a ponto de quase inviabilizar as relações sociais pautadas na confiança e na solidariedade no País, urge reflexões e ações em busca de novas formas de sociabilidade que nos permitam chamar a sociedade brasileira, verdadeiramente, de “sociedade”.

Dessa forma, espera-se que o curso possa vir a ser um espaço de “pretext-ação”, de esboços de “pretextos” para a “ação”. O que, na prática, significa criar condições para a instauração de debates públicos em que novos valores e normas possam ser tecidos, um espaço marcado pela utopia. Não se trata mais de dar a conhecer uma verdade pronta e acabada, uma verdade estática, mas de se conceber a possibilidade de “construção de verdades” acerca do mundo, coletivas e provisórias, mas marcadas por legitimidade social.

### Referências bibliográficas

ARENDT, Hannah. **Condition de l'homme moderne**. Paris: Calmann-Lévy, 1983.

BAREMBLITT, Gregório **Compêndio de análise institucional e outras correntes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1996.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **Cidadania e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Fundação Carlos Chagas, 1998.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. São Paulo: Ed. Campus, 1992.

CASTORIADIS, Cornelius. **A instituição imaginária da sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CHESNAIS, Jean Claude. A violência no Brasil: causas e recomendações políticas para sua prevenção. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 4, 1999.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980.

FALCON, Francisco J. C. História e cidadania. In: MARTINS, Ismênia de Lima; MOTTA, Rodrigo Patto; IOKOI, Zilda Gricoli. In: SIMPÓSIO NACIONAL DA ANPUH, 19., 1998, São Paulo. Anais... São Paulo: Humanitas Publicações, 1998. p. 27-52.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v.2.

ION, Jacques. **La fin des militants?** Paris: Les Editions de l'Atelier, 1997.

MENDONÇA, Sônia Regina de. Estado, violência simbólica e metáforização da cidadania. **TEMPO**, [s.l.], v. 1, p. 94-125, abr. 1996.

MENDONÇA FILHO, Manoel Carlos. A noção de educação e seus critérios de sentido. **NÓESIS**, Salvador, v. 2, n. 1, jan./dez. 2000.

NEVES, Paulo Sérgio da Costa. Educação e direitos humanos: uma equação inconclusa. **Revista de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação da UFS**. Aracaju: UFS, n. 4 (no prelo).

NEVES, Paulo Sérgio da Costa (Coord.) **Processos de exclusão, espaço público e cidadania em Sergipe**. 2000. Projeto de Pesquisa. Universidade Federal de Sergipe/CNPq, Aracaju, 2000. Mimeografado.

OS PENSADORES. **Benjamin, Adorno, Horkheim e Habermas**, São Paulo: Abril Cultural, 1980.

PECAUT, Daniel. **Os intelectuais e a política no Brasil: entre o povo e a Nação**. São Paulo: Ática, 1990.

SAWAIA, Bader (Org.). **As artimanhas da exclusão**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1993.

SENNETT, Richard. **O declínio do homem público**: as tiranias da intimidade. São Paulo: Cia. das Letras, 1998.

VIEIRA, Liszt. Cidadania global e Estado nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 395-419, 1999.

# O Pensamento Crítico na Delegacia: um desafio à educação para a cidadania

*Marcelo Ferreri\**

A expressão “parar na delegacia” é de uso comum e bastante difundida na linguagem popular e na gíria policial. Refere-se a toda a sorte de eventos, ocorrências e circunstâncias que acontecem no dia-a-dia das delegacias, caracterizando situações diversas que requisitam o tratamento policial. Parar na delegacia significa estar diante do modo de pensar, dos procedimentos próprios, da condição de usufruir os serviços policiais. Sem a pretensão de aprofundar semanticamente o estudo dessa expressão, este artigo consiste em uma breve reflexão sobre algumas (possíveis) relações entre direitos humanos e o dispositivo institucional delegacia na expectativa de colaborar com a temática de segurança pública e da cidadania.

As idéias aqui presentes têm como base a experiência da Comissão de Direitos Humanos da Universidade Federal de Sergipe (CDH/UFS) com os candidatos do processo seletivo para o cargo de delegado no Estado em março e abril de 2001, ocasião em que foi realizado o módulo de Direitos Humanos do curso preparatório da Academia de Polícia Civil (Acadepol) da Secretaria de Segurança. Essa experiência, inicialmente, ia reproduzir o modelo do Curso A Polícia como Protetora dos Direitos Humanos, que vinha sendo executado pela CDH há dois anos nas Polícias Civil e Militar de Sergipe. Durante a execução, o modelo do curso cedeu lugar a um grupo de discussão sobre planejamento estratégico para os futuros delegados. Este texto se desenvolve a partir de elaborações que constavam ainda na primeira etapa dessa experiência.

Conforme o modelo de curso utilizado, após as aulas de “Cultura, Estado e Sociedade”; “Visão Global dos Direitos Humanos”; “Estatuto da Criança e do Adolescente” e “Grupos Vulneráveis”, o tema “Polícia e Cidadania” viria proporcionar, na metade do curso, um espaço de discussão acerca do que teria sido apresentado e a questão da prática cotidiana do

---

\* Professor do Departamento de Psicologia e membro da Comissão de Direitos Humanos da Universidade Federal de Sergipe.

policial. Como forma de consubstanciar a reflexão, a equipe propôs a leitura de um texto de Gilberto Dimenstein, que aborda o tema das Delegacias de Mulheres, procedimento esse que veio dar forma ao desafio lançado aos participantes.

Ao problematizar sobre a violência contra mulheres e a ação das delegacias especializadas no livro **Democracia em pedaços**, Dimenstein (1996) observa o crescente número de mulheres que procuram as Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres (DEAMs) e o empenho de suas equipes na tentativa de “intervenção no jogo dos arranjos conjugais”, e sustenta que isso representaria a possibilidade das delegacias como “canal para a discussão dos conflitos e problemas enfrentados pelas mulheres” (Dimenstein, 1996, p. 240). No curso dos delegados, a proposição ganhou teor de desafio na medida em que foi debatida a viabilidade de tornar a delegacia um espaço de discussão e problematização dos conflitos e relações que se apresentam na sociedade, que, muitas vezes, chegam ao âmbito da intervenção policial.

Em linhas gerais, a questão levantada é a formulação do papel do delegado não apenas como interventor, mas como pensador crítico da realidade, especialmente daquilo que diz respeito à cidadania nas relações sociais. Não obstante o relato da experiência, o seguimento deste texto tenta chamar a atenção para algumas implicações complexas que se colocam àquele que permite “parar na delegacia” o pensamento crítico sobre a viabilização de direitos humanos na realidade brasileira, por exemplo; desafio que se apresenta não apenas para os que atuam nas delegacias, mas também para aqueles que participam da chamada educação para a cidadania de policiais.

## **I Crítica, racionalidade e polícia**

Não há reservas para o potencial do pensamento crítico principalmente quando reconhecido como fonte para alimentar ações transformadoras. Favorável a isso, tem-se toda a produção humana no mais amplo sentido na civilização; vem da Antiguidade o valor do pensamento crítico na compreensão da natureza do homem e da sociedade. Muito do que se faz em termos de conhecimento tem o impulso da crítica do real e das relações nele estabelecidas em nome de transformar o mundo e/ou aquilo que obstaculiza a dignidade humana. Esse é o pressuposto que promove a proposta desafiadora lançada aos delegados.



O crescente interesse que a questão da segurança pública tem despertado deve ser matéria para o olhar crítico uma vez que aí, também, se pode entrever conflitos e relações sociais do mundo contemporâneo. Toda uma literatura específica tem buscado dar conta da reflexão e da complexidade respectiva, em especial sobre o encontro desta temática com a da cidadania. Existe unanimidade quanto a apontar para uma tradição na segurança pública de desrespeito aos direitos humanos, que engloba violações de toda a sorte de dignidade humana. A começar pela mídia, são incontáveis os relatos de episódios de violações dessa natureza pelas instituições da área. Balestreri (1998, p. 17) chega a apontar um histórico antagonismo entre ações de direitos humanos e segurança pública como “[...] produto de um maniqueísmo que cindiu sociedade e polícia, como se a última não fizesse parte da primeira”.

Porém, o desafio da visão crítica não recai apenas sobre os agentes da segurança pública; os próprios pensadores da problemática, incluindo aqueles que estão no papel de educadores, defensores do amadurecimento da mentalidade política dos direitos humanos, precisam estar atentos às dificuldades que se põem à chamada educação para a cidadania nos termos de uma sociedade democrática. Esse é o propósito destas linhas.

Primeiramente, é necessário problematizar o despertar crítico que se espera ao se debater direitos humanos com policiais. De imediato, esse tipo de experiência evidencia como equivocada a expectativa de que a relação instrutor – policial ocorrerá segundo um poder/saber do educador, para o qual o instruído não tem nenhuma formulação prévia sobre o assunto. A função policial promove um determinado saber com valores e crenças preconizados na formação da mentalidade profissional desse agente. O debate sobre a cidadania desperta enfrentamentos no campo de idéias, nas concepções próprias e na cultura que (ainda) alimentam as organizações de segurança pública. Em todos os níveis da hierarquia policial, seja civil, seja militar, um certo conflito na forma de pensar se mostra iminente; isso se apresenta sobremaneira no delegado haja vista sua formação de nível superior em Direito.

Não se trata de uma observação do âmbito da crítica à tradição pedagógica do professor no conhecimento a ser transmitido – até porque sempre há espaço nesse processo para uma carga de conteúdo informacional –, mas de encarar, na condição de educador, uma racionalidade instituída na segurança pública que, em geral, já iniciou o policial no

debate dos direitos humanos. Essa racionalidade é posta, então, como matéria de discussão primordial para o trabalho. Não são raras as ocasiões em que o “ser polícia” se manifesta como um modo diferenciado de ver o mundo e os acontecimentos.

A tarefa de explorar essa racionalidade é extensa e complexa, impossível de ser esgotada aqui; parte da reflexão sobre a função policial, indo, no mínimo, na direção da investigação sobre o desenho organizacional da polícia, para não mencionar outras nuances desta iniciativa. Trata-se, inicialmente, de pensar a missão policial nos termos em que ela se coloca; e isso conduz o olhar para a questão da manutenção da ordem social pela intervenção desse protagonista.

A reflexão sobre a missão policial é, na verdade, ponto central de qualquer ação voltada para a problemática de segurança pública. Ainda que não seja esse o objetivo que aqui se apresenta, considerando a profundidade e extensão do tema, cabe indicar aspectos a ser levados em conta. Sem conduzir para a direção de naturalismos vocacionais ou pré-requisições psicológicas, Balestreri (1998) aponta a missão policial como uma qualificação na qual o cidadão “[...] emblematiza o Estado, em seu contato mais imediato com a população”, sendo porta-voz popular do conjunto de autoridades do poder, em que, continuando o autor, “possui a singular permissão para o uso da força e das armas”. Na medida em que essa condição está colocada em relação à garantia da ordem pública, o policial está simbolicamente referenciado “[...] ao impacto extremado para o bem ou para o mal-estar na sociedade” (Balestreri, 1998, p. 19).

No caso específico do policial civil, que tem sua missão atrelada ao procedimento inteligente da investigação, esse impacto extremado ganha contornos bem próprios. Dos vários aspectos que daí se poderia destacar, observa-se na ação investigativa desse policial a prerrogativa de fazer emergir indícios de certa verdade que seus autores não pretendiam dar a conhecer dada a situação de transgressão da lei. A missão policial de fazer emergir a verdade oculta tem, na figura do delegado, sua encarnação máxima e torna a delegacia o estabelecimento em cujo interior ocorre, na maioria das vezes, o início dessa revelação que vai terminar no respectivo veredicto do juiz.

Aqui já se pode perceber a complexidade do que está posto à educação para a cidadania, pois o saber sobre esse processo de investigação fica, antes de tudo, no domínio desse agente, principalmente o aspecto “metodológico”, o

que representa certo diferencial na relação pedagógica que se configura entre educador e policial. Não se pode perder de vista, também, que o policial em sua missão, à proporção que se insere no conjunto da sociedade, acaba por adquirir funções provenientes da própria estruturação das relações sociais.

A relação tradicionalmente apontada da ação da polícia com os interesses das elites no domínio público, no mais amplo sentido, faz supor que o desafio à visão crítica se incrementa também daí, uma vez que a função pública do policial, para além do que se delinea nessa relação, parece algo a ser ainda formulado, dada a magnitude com que esse papel foi assumido. O compromisso do Estado com a proteção do cidadão e com a segurança pública tem sido historicamente cadenciado com as relações de produção do capital, principalmente quanto à preservação da propriedade privada. Decorre, daí, que à missão policial se coloca a questão da proteção ao que é de domínio público e privado; se for verdadeira a associação com a lógica do capitalismo, então passa a ser legítimo afirmar certa relação de dominância e prioridade da lógica do privado sobre a do público; eis outro ponto a ser pensado na missão policial.

Na medida em que se concebe a ação da segurança como proteção da ordem social no controle daquilo que ameaça a sociedade e a integridade dos cidadãos, as intervenções se dirigem àquilo (ou àquele) que desestabiliza ou que pode desestabilizar o ordenamento instituído. Sobre os estranhos à ordem, repousa a atenção policial, estabelecendo-se, assim, que a proteção é a neutralização da atividade dos estranhos àquilo que se considere como controlado. Sem pretender um reducionismo (apenas oferecendo caminho para reflexão), o que se evidencia aqui é a prevalência da concepção de que a ação da segurança pública é prioritariamente a do controle da criminalidade, sabendo-se que isso implica uma definição específica da missão policial na sociedade: polícia combate os estranhos à ordem social.

Não há como negar o caráter simplório do raciocínio até aqui apresentado, principalmente quando não se descarta a relevância de vários aspectos que tornam bem complexa a temática da missão policial, levando-a para muito além da construção realizada. Porém, a condução do pensamento acima adquire importância quando se observa que a racionalidade convencional associa a criminalidade às classes populares, naquilo que Coimbra (2000, p. 58) denuncia como “tese de que a miséria gera violência”, sentença que, segundo a

autora, chega a ser defendida por muitos críticos das distorções da relação de produção do capital. Para além da alçada dos protagonistas de segurança pública, essa naturalização fortalece a concepção de um aparelho judicial para controle dos pobres na sociedade de modo amplo.

Esse aspecto também torna clara a permeabilidade entre o modelo socioeconômico hegemônico e a formulação do conceito de segurança pública historicamente determinado. Ainda que, para alguns, essa afirmativa seja por demais evidente e até datada, nela se encontram elementos-chave para a visão crítica da organização policial e sua intercessão no tema dos direitos humanos. Quando trazida para o panorama atual do mundo contemporâneo, “a tradição da periculosidade dos pobres” é acrescida de traços grotescos, em especial no que tange ao fato de que a segurança passou a ser o problema que mais aflige tanto a população urbana quanto a rural.

Na leitura dos contornos próprios daquilo a que se designa como pós-modernidade, a análise de Bauman (1998) elenca a questão da segurança como um dos diferenciais que marcam mudanças na atualidade em relação à sociedade moderna. O pensamento na modernidade preconiza, entre outros valores, a ordem como modo de compreender os fenômenos da natureza e da cultura e interagir com eles; a ordem sustentava a oposição a uma liberdade caótica do indivíduo que, não fosse sua submissão às normas e códigos ordenados, não permitiria à humanidade sua condição de civilização. Para o autor, este retrato do mundo moderno teria sido muito bem registrado no texto freudiano sobre o “mal-estar na civilização”, publicado na década de 30 do século passado, em que o mundo seguro é aquele circunscrito aos termos da ordem vigente, e a liberdade e o prazer do indivíduo seriam ameaças à ordem.

O imperativo da desregulamentação e da flexibilidade que marcam a contemporaneidade – principalmente aquele referido às feições das relações de produção do capital, aliado ao questionamento dos antigos valores da sociedade quanto à liberdade do indivíduo – trouxe como saldo, na visão do autor, uma abrangente vulnerabilidade na segurança. A instabilidade que se instaura na vida social de modo amplo (no mundo do trabalho, das relações afetivas, da economia), como fruto do modelo flexível da civilização globalizada, reverte em um quadro planetário de insegurança, tornando as reivindicações do âmbito da segurança pública apenas fração de um todo.

Ao pensar a criminalidade nesse contexto, Bauman assinala o momento contemporâneo da sociedade sob a égide do mercado de consumo, referendando aí um dos mais destacados ordenamentos atuais. A possibilidade de consumo parece pretender subordinar qualquer outro critério de pertencimento no mundo atual, agravando a distância entre as classes sociais uma vez que a diretriz global da economia neoliberal favorece a concentração da riqueza e o crescimento de processos excludentes. Os excluídos, ou os estranhos ao mundo do consumo, passam a ser o retrato falado dominante dos índices de criminalidade; aquele que não era para consumir, mas consome, passa a ser o alvo privilegiado dos planos de segurança pública e de ação direta dos agentes dessa área. Aqui se tem uma definição bem profunda e difundida da missão policial, que encontra respaldo em diversos setores da sociedade, bem como está aqui manifesto um distinto ponto a ser observado criticamente.

No desafio de se repensar a racionalidade predominante pública, outro aspecto a ser considerado é o que se refere à própria caracterização dela. Sendo verdade que as ações protagonizadas nessa área estiveram historicamente a serviço da conservação da ordem, e essa se estabeleceu hegemonicamente nos termos da proteção às elites – em especial às políticas –, é lícito, então, afirmar que o olhar crítico das relações de produção teve pouco espaço diante de uma racionalidade primordialmente técnica, que cumpriria o papel de instrumentalizar a coerção e responder às específicas necessidades de aprimoramento na missão de salvaguarda dos poderosos.

Nunca é demais salientar, como Escobar (1975), que a técnica “não conflitua (sic!) com o real-ideológico”, mas, ao contrário, promove a adequação progressiva de seus instrumentos às demandas externas formuladas, não produzindo discurso próprio ou fomentando qualquer outro que não esteja no âmbito da demanda constituída; conforme conclui o autor: “o destino da técnica são as práticas ideológicas já dadas” (Escobar, 1975, p. 48). O coro formado na sociedade, em torno da expectativa de aprimoramento técnico como solução dos problemas de segurança, ecoa amplamente.

A freqüência com que o discurso do aprimoramento técnico é manifestado torna prioritário, e ainda atual, o ensinamento marxista da alienação ideológica da prática fundamentalmente técnica. A difundida necessidade de equipamento, treinamento e de inteligência (principalmente

tecnológica) faz que se deixe de perceber até onde esses quesitos constituem demanda legítima, dentro de suas reais possibilidades, diante dos problemas enfrentados na segurança, ou em que eles vêm apenas acrescentar à insegurança planetária dos dias de hoje. Não há lugar para a reflexão sobre valores e crenças predominantes nas organizações policiais, por exemplo, ante o apelo do mero aparelhamento armamentista e tecnológico no combate à criminalidade. A técnica deve, primeiramente, propiciar modos mais eficazes de conter a ânsia de consumo daqueles não autorizados pelo poder de compra. Nesse sentido, a racionalidade técnica preencheria as faltas diagnosticadas para a efetuação da missão policial nessa diretriz.

Outro aspecto a ser apreciado, quanto à racionalidade da segurança pública, refere-se à questão da hierarquia nas instituições e da incorporação de valores hierárquicos e sua significação na estrutura organizativa das corporações policiais. A histórica adoção do modelo militar surge como objeto para o pensamento crítico sobre a hierarquia, principalmente na reflexão sobre sua dimensão gerencial e estratégica. A missão policial se vê perpassada por inúmeros ordenamentos e desmandos, ocorrendo, entre outros fatores, toda a sorte de ingerências na organização, as quais se traduzem em plena vulnerabilidade e ineficácia operacional.

A racionalidade preponderante evidencia, além desses, vários aspectos que evocariam uma análise bem mais extensa. No entanto, o que se pode antecipar, tomando por base os pontos aqui abordados, é a pouca permissividade das instituições policiais para um pensamento crítico que pretenda lidar estruturalmente com essas problemáticas em função de todo o caráter estratégico que a polícia tem no sentido político, social e econômico. Quando essa racionalidade entra em contato com uma temática como a dos direitos humanos, o resultado não pode ser outro que não o de intensificar a complexidade. Com relação a esse ponto, alguns aspectos também necessitam ser observados.

## **2 O pensar dos direitos humanos**

Da mesma forma que problematizar as questões e o modo de pensar da polícia é complexo e extenso demais para se esgotar aqui, tratar do tema dos direitos humanos e seu próprio pensar também o é. Porém, ainda que brevemente, é válido chamar a atenção sobre alguns pontos, principalmente quando se tem em mente uma educação para a

cidadania na segurança pública. Levantar a idéia de levar o olhar crítico das relações sociais às delegacias – com o objetivo de tornar esse dispositivo institucional como espaço para o pensamento da sociedade, tendo a cidadania como critério para esse tipo de análise – requer demarcar a recusa da tradição política repressiva, que sustenta a idéia de que “questão social é questão de polícia”. Ao contrário, o objetivo primeiro é tornar a polícia plenamente capaz de criticar as questões sociais e realizar sua intervenção nos termos da democracia; contudo, aqui se encontram alguns aspectos a ser considerados.

O ponto de partida deve ser, então, apresentar o que se define como cidadania, para que se possa visualizar o porquê de sua representação como desafio de teor crítico para a área de segurança pública. A definição de Coutinho (2000, p. 50) oferece esse desenho de forma contundente:

[...] cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado.

Logicamente, tal concepção é desafiadora para qualquer outra área, que não apenas segurança pública. Mas é fundamental compreender que o que está em jogo aqui não se restringe a um aprimoramento do aparelho policial, mas a uma forma de conceber a sociedade.

Não é difícil localizar os direitos humanos nessa direção já que eles trazem integralmente o debate acerca do projeto da sociedade. É necessário, então, observar em que medida os direitos humanos colocam esse problema para que se possa pensar seu real potencial de transformação até mesmo no âmbito da polícia. Uma das formas de se dimensionar isso pode ser obtida por meio de uma visão contemplativa da atualidade, mediando o olhar a partir dos direitos humanos em face das grandes questões contemporâneas. Esse é o modo como Bobbio (1992) aprecia a sua chamada “era dos direitos”, e o faz ressaltando que o crescente interesse pelos direitos do homem representa uma conquista, contraposta às preocupações com o crescimento da população mundial, com a devastação ambiental e com o aumento do poder de fogo dos armamentos.

O potencial crítico dos direitos humanos é tão signi-



ficativo que Bobbio (1992, p. 62) sustenta que a atual tendência de especificação dos direitos do homem para os chamados grupos vulneráveis (mulher, infância, velhice, deficientes e outros) problematiza inovadoramente as próprias idéias de homem e de cidadão. Entretanto, é necessário observar algumas das limitações que estão postas para essa capacidade transformadora, em especial aquelas mais sensíveis à segurança pública em que as demandas são da ordem do imediato.

Ao realizar sua reflexão sobre o esboço histórico conceitual dos direitos humanos, Tosi (2000) aborda o problema da agregação de distintas matrizes conceituais na doutrina dos direitos do homem, implemento esse protagonizado na Revolução Francesa do século XVIII, e formalizado na Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948. Trata-se da dificuldade de fazer conviverem as idéias do liberalismo (liberdade), do socialismo (igualdade) e do cristianismo (fraternidade). O autor reconhece, aqui, uma questão que pode ser localizada tanto no plano das idéias, como no caso das (in)compatibilidades entre direitos de liberdade e direitos de igualdade, quanto na confrontação desse esboço conceitual com problemáticas da contemporaneidade, como a globalização da economia.

Sobre o primeiro, Tosi (2000) focaliza as distintas maneiras de concepção do Estado e de indivíduos, nas quais, para o liberalismo, a mão do Estado não tem legitimidade para garantir a liberdade dos indivíduos, condição essa alcançada no livre fluxo do mercado. Já para o socialismo, o Estado tem o papel de proteger os indivíduos das mazelas sofridas na condição de plena liberdade e conseqüente desigualdade entre os homens. O autor ressalta o teor de irreconciliável que existe aí. Quanto ao segundo, é trazido à tona o confronto dos direitos humanos com as contradições exclusão/inclusão, emancipação/exploração e dominantes/dominados, pois se trata do enfrentamento de uma conjuntura mundial de globalização hegemônica neoliberal nas relações de produção na sociedade.

Chega-se, então, ao ponto crucial da questão dos direitos humanos: a universalidade. Na mesma medida que Tosi (2000) questiona a condição universalizável dos direitos humanos, Coutinho (2000) aponta o antagonismo estrutural entre a universalização da cidadania e a lógica do modo de produção capitalista. Aliás, este último sustenta o problema da universalidade como histórico, localizando limites já na Grécia Antiga, com a negada cidadania aos es-



cravos. Ao longo de sua trajetória na humanidade, o problema da universalidade adquiriu outros contornos. A perspectiva moderna, com o engendramento da concepção do indivíduo, fortaleceu a idéia de direitos naturais do homem. Entre eles, figura o direito à propriedade, que, na prática, sempre esteve determinado pela condição de detenção dos meios de produção e bens materiais, situação essa restrita às classes abastadas.

Outro aspecto ressaltado por Coutinho (2000), no percurso histórico dos direitos humanos da Antiguidade até os dias de hoje, é o crescente distanciamento da noção de cidadania da dimensão pública – então caracterizada pela ampla participação dos cidadãos gregos nos processos decisórios coletivos – para uma lógica na qual os direitos passam a ser priorizados no âmbito do individual e da vida privada, que constituiu um dos mais destacados ideais da classe burguesa no confronto contra o absolutismo e a organização hierárquica do mundo feudal. Não há dúvida de quanto esta perspectiva do privado e individual toma corpo no direcionamento liberal, deslocando a valorização da participação ativa na esfera pública, que passa “ao encargo de alguns”, à medida que se reforça a dimensão particular do homem e da cidadania.

A questão aqui é densa e longa; sua menção, neste texto, é feita de modo a proporcionar, por um lado, uma visão sobre o problema da universalidade dos valores da cidadania e dos direitos positivados do homem, e reconhecer esses percalços na evolução das chamadas gerações dos direitos humanos, desde os direitos civis aos direitos sociais, passando pelos direitos políticos; e por outro, a abordagem dos efeitos desses processos na concepção concreta da cidadania na sociedade individualizada.

Uma das maneiras de se analisar a incorporação dos valores da cidadania, na dimensão da vida concreta na sociedade, é oferecida pela observação das noções de civilidade e de civismo, uma vez que elas favorecem a compreensão do exercício da cidadania como pertencimento social a algo além da dimensão particular da vida privada. Segundo Vidal, a civilidade se define como a ligação do indivíduo com a ordem social e a sua preservação, calcada no bom entendimento entre os membros da sociedade; o civismo é “orientado muito mais para uma participação ativa na esfera pública” (Vidal, 2000, p. 15), caracterizando aquilo que se define como engajamento nos processos políticos decisórios, ressaltando-se, aqui, o caráter de enfrentamento das distinções e distorções

sociais pelos seus membros. Esta discussão é interessante porque evidencia que a temática de cidadania pode ser problematizada sem necessariamente implicar a transformação social, apesar de todo o seu potencial, conforme se tem aqui mencionado e analisado.

A explanação de Vidal sobre as noções concretas da cidadania, tendo como parâmetros as definições de civilidade e civismo (entre outros utilizados pela autora), conduz o olhar para a questão da participação do cidadão na vida política de sua comunidade, levando o problema para os termos do engajamento nos processos decisórios, o que, para os direitos humanos, resulta no seu principal impasse, que é o da sua garantia, ou seja, da construção ativa da sociedade em torno do respeito aos direitos do homem. Esse é o desafio da chamada educação para a cidadania. Sua mera evocação não significa que já se esteja no curso de mudanças estruturais na vida social; isso vale, também, para a concepção de planos nacionais de direitos humanos, pois se não são consideradas as contradições sociais e as da própria concepção de cidadania na modernidade, como foi mostrado, necessariamente não significa avanços para a plena garantia dos direitos humanos e da emancipação do cidadão.

Essa afirmação leva à necessidade de se considerar, na área da segurança pública, o contundente diagnóstico de Soares (2000) ao apreciar o itinerário predominante dos trabalhos realizados com as instituições policiais e as temáticas da violência e criminalidade, a saber: o problema da modernização conservadora. Na visão do autor, os intelectuais – ao darem sua contribuição à construção democrática mediante a transmissão do conhecimento e da qualificação dos atores sociais – “descartam a noção de ideologia ou a despolitizam, tornando-a como sinônimo de cultura”, o que converte os resultados negativos das instituições públicas, na ótica desses educadores, em meros resultados das precariedades de seu funcionamento. Em linhas gerais, isso significa que a educação para a cidadania passa por problematizar as contradições que permeiam as relações de produção na sociedade, fazendo que o debate crítico dessas relações leve à ação transformadora de todos os protagonistas na cena social.

A modernização conservadora, e toda a sua arte de modificar para não tirar nada do lugar por meio de processos de “aprimoramentos”, só pode ser ultrapassada quando o trabalho educativo evidencia o choque entre a emancipação do cidadão com os princípios de ideário neoliberal, ou ainda, como no di-

zer de Coutinho (2000, p. 66), o conflito entre “ampliação da cidadania [...] com a lógica do capital”. A visualização mais clara é aquela proporcionada – no que diz respeito aos direitos humanos – pela distância permanente entre o debate da universalização dos direitos (muito especialmente quando se trata das classes populares) e o direito à prosperidade, tema da chamada primeira geração dos direitos do homem. Daí resulta que o capitalismo é o principal interessado na modernização conservadora, principalmente quando se trata do aparelho policial, que historicamente desempenhou a ação de zelar pelos bens e propriedades dos detentores de recursos e poder na sociedade.

O trabalho de educação para a cidadania na área de segurança pública, com vistas à segurança, garantia dos direitos humanos e redução dos índices de violência, traz no bojo conflitos específicos. Ao contrário do que se imagina superficialmente, o confronto de lógicas de pensamento entre educadores e policiais, o choque entre as formas próprias de racionalidade expressa impasses inerentes a ambos na relação. Se, por um lado, a missão policial tradicional institui um afastamento do olhar crítico das relações de produção na sociedade – tornando o aparelho policial o mais importante instrumento de coerção social, fazendo vigorar amplamente as tais teses da miséria geradora de violência –, por outro, a defesa dos valores da cidadania (na forma da discussão sobre os direitos humanos, quando procura obscurecer as próprias contradições, provenientes de suas matrizes conceituais) torna-se um sério entrave ao processo de emancipação do cidadão, na medida em que se passa a construir uma engenhosa forma de manutenção do campo de forças na sociedade, não superando nenhum processo de natureza excludente, subordinadora ou exploratória. Com certeza, não é disso que necessitam os grupos vulneráveis, alvos imediatos das violações na cidadania.

### **3 O desafio no curso de delegados**

Ao focalizarmos, novamente, a experiência no Curso de Formação de Delegados da Polícia Civil, depois de todo o percurso reflexivo realizado até aqui, é possível verificar a extensão do desafio de tornar a delegacia espaço produtor de crítica e intervenção transformadora nas relações sociais. A educação para a cidadania não pode desconsiderar as condições concretas dos atores sociais, e no trabalho com a polícia, essas condições são bem especiais. Algumas observações sobre o contexto da experiência possibilitam perceber como as

condições materiais tornam manifestas as questões apresentadas nestas linhas. Inicialmente, a ocasião desse processo seletivo constituía o segundo concurso para delegados em Sergipe. Antes, só havia 18 delegados concursados. O total de participantes do curso de direitos humanos foi de 66 alunos.

As aulas serviram, também, para dimensionar o conhecimento que os futuros delegados tinham dos desafios de sua missão policial. As inquietações eram relacionadas com as ingerências políticas no trabalho policial, a resistência à modernização técnico-científica da polícia, a falta de condições de trabalho, o confronto com a mentalidade repressora dos aparelhos policiais. Interessante observar que, inserida no conjunto dessas inquietações, havia o conflito da desmistificação dos direitos humanos como “direito dos bandidos”, manifestado logo de imediato pelos alunos. Todas as apreensivas afirmações compõem um quadro bastante significativo da racionalidade instituída, que torna a missão policial e suas corporações em poderosos instrumentos para a manutenção da ordem vigente. Não há espaço para a crítica.

Mais uma vez é necessário afirmar que é uma grave ingenuidade conceber o policial como alguém destituído de um olhar sobre a sociedade; sua mentalidade é produtora e formula posicionamentos. No curso, os alunos manifestam ricas posições favoráveis à adoção dos valores dos direitos humanos. Contudo, as paredes dos quartéis, delegacias, gabinetes e secretarias testemunham dismantelamentos de investidas transformadoras dado o enraizamento da racionalidade tradicional que aí vigora. Foram bastante frequentes os depoimentos de alunos (principalmente aqueles com posicionamento mais crítico), com receio do olhar dos “policiais mais experientes”, quanto a possíveis ações inovadoras dos novos delegados. Em alguns casos, os participantes chegam a sustentar o uso de violência como forma de afirmação e conquista de autoridade na prática policial. Sabe-se que esses temores são justificados, ainda que os modos de enfrentamento estejam equivocados.

Retomando a expressão popular, o desafio da educação para a cidadania é de tal envergadura, dadas as condições instituídas da missão policial, que o problema imediato da segurança pública em Sergipe será o de primeiro fazer “parar nas delegacias” do Estado esses delegados, uma vez que o que os espera justifica plenamente as expectativas reciosas no curso. Outro aspecto a ser observado, na contramão, é que a sociedade os queira nas delegacias, considerando esse grupo sensível aos valores da emancipação dos

cidadãos. O problema aqui é bem complexo, impossível de tratá-lo ainda nestas linhas, mas é necessário mencioná-lo para não se restringir o processo educativo na segurança pública aos policiais. Ele é extensivo a todos os atores sociais. É fundamental reconhecer que os avanços e recuos da democracia são relativos ao conjunto da sociedade, e não aos limites de alguns grupos que a constituem (como a polícia, os meninos em situação de rua, os doentes mentais e outros).

E isso vale para os educadores da cidadania. O encontro com a racionalidade tradicional da polícia produz, certamente, impacto naqueles sensíveis aos valores dos direitos dos homens. Muitas vezes o trabalho pode assumir formas catárticas, com debates emocionados (de ambos os lados), chegando a momentos em que um processo pedagógico cede lugar a impasses na discussão. Não há recomendações que possam evitar esse choque; sabe-se que aí ocorrem as manifestações da contradição, inerente não apenas às relações de produção na sociedade, mas ao próprio esboço conceitual dos direitos humanos, o que faz que se reconheça que o principal do desafio se estenda até aí. Senão, não seria justificada a recusa de ilustres autoridades intelectuais quanto ao trabalho com a missão policial. O aceite dessa tarefa na segurança pública é, ainda, a autopermissão de vivenciar esse tipo de experiência conflitiva. Se o trabalho com direitos humanos é duro e difícil nos diversos setores da sociedade, é também – de forma muito especial – nas organizações policiais. Fazendo alusão à expressão: “parar na delegacia” nunca é uma experiência qualquer.

Responder à cidadania é questionar os preceitos da sociedade de consumo. Assumir esse tipo de compromisso é se colocar diante do manancial ideológico das relações de produção do capital; talvez a defesa dos valores dos direitos humanos, ainda que com toda a sua contradição interna, seja a forma mais legítima que se tem hoje para topar o desafio. Mas quando se trata de atuar na provocação educativa de policiais para os valores da cidadania e de tornar as instituições policiais como favoráveis à emancipação cidadã, sabe-se que isso representa contato justamente com aqueles que têm o papel de conter os ditos estranhos à ordem social. O percurso de separação da missão policial dos interesses dos poderosos mostra-se longo e tortuoso. Mas se existem pretensões de transformações sociais legítimas, por meio dos valores dos direitos do homem, não se pode recusar o caminho, que, certamente, leva o engajamento

educativo da cidadania a parar nos diversos lugares da segurança pública, incluindo-se as delegacias.

### Referências bibliográficas

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. **Direitos humanos: coisa de polícia**. Passo Fundo, RS: Capec/Pater, 1998.

BAUMAN, Zygmunt. **Mal-estar na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

COIMBRA, Maria Cecília B. Comprometimentos e compromissos da psicologia em relação aos direitos humanos. In: CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Psicologia, direitos humanos e sofrimento mental**. São Paulo: Casa do Psicólogo; Brasília: CFP, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: ensaios sobre a democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

DIMENSTEIN, Gilberto. **A democracia em pedaços**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

ESCOBAR, Carlos Henrique. **As ciências e a filosofia**. Rio de Janeiro: Imago, 1975.

SADER, Emir; BETTO, Frei. **Contraversões**. São Paulo: Bom-Tempo, 2000.

SOARES, Luís Eduardo. Uma interpretação do Brasil para contextualizar a violência. In: PEREIRA, Carlos Alberto et al. (Org.). **Linguagens da violência**. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

TOSI, Giuseppe. Algumas questões acerca da história dos direitos humanos. **Revista Contemporaneidade e Educação**, Rio de Janeiro, ano 5, n. 8, 2000.

VIDAL, Dominique. Reflexões acerca da contribuição da eficiência brasileira para a compreensão da cidadania democrática moderna. **Revista Contemporaneidade e Educação**, Rio de Janeiro, ano 5, n. 8, 2000.

# Reflexões sobre educação para a cidadania: uma prática com os policiais militares de Pernambuco

*Maria Auxiliadora Gonçalves da Silva\**

Este texto trata de reflexões sobre a questão da educação para a cidadania, tendo como base de análise as experiências da sua aplicabilidade entre policiais militares do Estado de Pernambuco com a disciplina Cultura e Sociedade do Programa Educação para a Cidadania. Com isso, objetiva-se, por um lado, mostrar a análise, a compreensão e a interpretação da forma como a temática foi recebida e vivenciada tanto pelos instrutores como pelos policiais, levando a se detectar as lacunas, as dificuldades e os impedimentos na execução do programa. Por outro, evidenciar e questionar o distanciamento entre as propostas do programa e a instituição – no que se refere às concepções e à prática da educação para a cidadania no contexto cidadão/profissional. A fundamentação teórica centrou-se nas representações sociais e na identidade, possibilitando a análise dos dados coletados nas observações, depoimentos orais e nos contatos informais com os policiais.

A proposta do trabalho foi estabelecer uma relação entre a educação e a cidadania, dentro de uma abordagem reflexiva, mediante as experiências vivenciadas em sala de aula com os policiais militares de Pernambuco. A abordagem concentrou-se no “caráter construtivo”, embutido no processo de elaboração e de execução da proposta educativa. O caráter construtivo, em termos de educação, estruturou-se nos paradigmas piagetianos, que, segundo Nemi e Martins (1996), o novo conhecer é construído a partir da bagagem do sujeito, colocando-o como agente essencialmente ativo, participante e envolvido com a aprendizagem. Levando em conta essa concepção de ensino, tentou-se retrabalhar e redefinir a aplicabilidade dos conceitos de educação para a cidadania, tendo por base a bagagem dos policiais adquirida em três momentos: antes de entrar

---

\* Professora do Departamento de Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal Rural de Pernambuco. Mestra em Antropologia pela Universidade Federal de Pernambuco.



na instituição, no processo de formação e na atuação profissional.

Para o enfoque da cidadania, buscou-se, nas Ciências Sociais, a visão de Somers e Turner (apud Vieira, 2001). A primeira definição desses autores considera a cidadania um processo constituído por uma rede de relações e discursos políticos que acentuam a pertença e os direitos e deveres universais em uma comunidade nacional. A segunda, um conjunto de práticas políticas, econômicas, jurídicas e culturais que definem uma pessoa como membro competente da sociedade.

Por essas óticas conceituais sobre educação para a cidadania, foi possível não apenas pensar nas funções e nos impactos da sua aplicabilidade entre os policiais, mas também refletir sobre os dilemas, os compromissos éticos e os desafios impostos na dicotomia ser/agir. Essa dicotomia considerou, no contexto da análise, o cidadão como, ao mesmo tempo, membro de uma sociedade e profissional policial, que atua sob condições de aceitação e de rejeição na sociedade. Tal enfoque é resultante da forte distorção ocasionada pelas variadas perspectivas geradas pelas grandes transformações advindas do avanço tecnológico nas diversas esferas de atuação. Nesse contexto, a inversão desse processo exigiria um redimensionamento analítico de todas as práticas mediadoras da realidade histórica, permitindo vislumbrar a educação como o caminho para a construção ou reconfiguração da cidadania.

Segundo a visão de Marshall (1967), isso implicou o reconhecimento do desdobramento do conceito dominante de cidadania no conjunto dos direitos civis, políticos e sociais, atrelado às formas de percepção e até de desconhecimento que a sociedade tem desses direitos. Para Pandolfi (1999), a cidadania exercida no contexto brasileiro é vista como precária e revela a ausência de uma “cultura política participativa”, abalando, dessa forma, a essência da consolidação de uma sociedade dita democrática. Esse aspecto a torna distante de um padrão quando se pensa em mensurar ou avaliar os graus de cidadania por critérios vigentes em países avançados. Essa constatação ainda o faz afirmar que o processo histórico de negação da cidadania acarretou conseqüências na percepção que a população tem sobre seus direitos sociais; provocou um descaso pelos direitos políticos e civis; acentuou a percepção dos direitos como favores ou privilégios, contribuindo para que as instituições oficialmente encarregadas de garantir esses direitos não fossem



reconhecidas como instrumentos eficazes ou capazes de efetivá-los.

Essa leitura da prática da cidadania soma-se à da extensão que é dada àqueles que se constituem como membros dessas instituições, como é o caso dos policiais, gerando-lhes estigmas, que provocam questionamentos e conflitos sobre o que representa e o que é ser cidadão e profissional. Cabe aqui ressaltar que, na exposição e nos debates em sala de aula, os conflitos apresentados pelos policiais estavam centrados no que é cidadania do policial. O grande impacto revelou-se na ausência de conteúdos sobre cidadania na formação profissional, como também na constatação de que essa noção nunca foi incorporada durante o processo de formação de seus efetivos pela instituição, não podendo os policiais exercê-la na sociedade.

Sobre esses aspectos, concorda-se com Severino (1998), para quem, compreender e interpretar a teoria e prática da educação para a cidadania entre os policiais implica mergulhar nas formas de manifestação concreta da existência humana, que se realizam mediante a ação real e o agir prático. Dentro desse princípio, a análise reflexiva configurou-se no entendimento de que o modo de “ser” (cidadão) deveria decorrer da forma de “agir” (policial), cuja ação permitiria delinear, circunscrever e determinar a essência do homem nas suas relações sociais e, conseqüentemente, nas econômicas, políticas e culturais.

Nesse sentido, a “prática apresentada e observada” na instituição evidenciou um modelo de educação para a cidadania, na qual não se enfatiza o ser e o agir, que conduza à construção de um processo de desenvolvimento de potencialidades estigmatizantes, cujo processo de formação do policial lhe propicia um caráter de “força” e “poder” assimilado e internalizado pelos policiais e externalizado em todos os segmentos da sociedade.

Nessa perspectiva, tomou-se o conceito de educação de Benevides (1998), que representa o sentido e os objetivos do programa elaborado, visando à redefinição da concepção e o exercício da cidadania:

[...] a formação do ser humano para desenvolver suas potencialidades de conhecimento, julgamento e escolha para viver conscientemente em sociedade, o que inclui também a noção de que o processo educacional, em si, contribui tanto para conservar quanto para mudar valores, crenças, mentalidades, costumes e práticas.

Partindo dessa premissa, as experiências no Programa Educação para a Cidadania permitiram analisar o que se considerou cidadão/profissional, o ser e o agir, ou seja, aquele que, ao mesmo tempo, grita e exige o exercício dos direitos civis, políticos e sociais e aquele que desempenha o papel de garantir esses direitos. Nesse contexto, o conceito de educação, de forma específica à cidadania (considerando a educação como elemento do pleno exercício da cidadania) implicou descobrir as estratégias e os mecanismos de controle, externo e interno, a que os profissionais estão atrelados em termos institucionais, e conduzir à compreensão das regras do agir.

Segundo Mesquita Neto (1999), essas estratégias e mecanismos estão estabelecidos pelo:

a) “controle externo e formal/legal das polícias” mediante os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário – os quais dão um direcionamento mais jurídico (envolvendo conhecimento e informação) para a avaliação e o controle do uso ilegal da força física pelos policiais;

b) “controle interno e formal/legal das polícias” por meio de dirigentes e administradores das polícias e, particularmente, das Corregedorias de Polícia – relacionado com a concepção política da violência policial;

c) “controle externo e informal/convencional das polícias”, no qual se destacam a imprensa, a opinião pública, a universidade, os grupos de pressão e, particularmente, as organizações de direitos humanos nacionais e estrangeiras;

d) “controle interno e informal convencional das polícias”, com a sua profissionalização e a dos policiais sob a competência e a responsabilidade das associações profissionais dos policiais.

Tais controles não impedem nem reduzem a diferença do ser e do agir, implicando a concepção e vivência do cidadão e do profissional. O agir, na linguagem dos policiais, e a “violência”, interpretada por eles como a concepção da sociedade, estão atrelados a diversos fatores internos e externos como:

- adestramento para morrer e morrer, daí a necessidade de partir de imediato para a defesa, significando força física;

- abuso de poder hierárquico, destacando e perpetuando notoriamente as diferenças e as desigualdades;
- humilhações e punições por atos considerados irrisórios, cujo acúmulo resulta em explosão de violência incontida;
- desconsideração para com seus problemas como cidadão, atingindo o cumprimento, indiretamente, do exercício profissional;
- desconhecimento e adequação dos policiais às transformações da sociedade; ausência de informações e divulgação sobre o que é o policial, quais as suas atribuições, o que a sociedade pode esperar e exigir dele, o que propicia o distanciamento e a criação de mais mitos negativos que positivos; estigmas que os acompanham com ou sem fardamento;
- sociedade armada e descrente do desempenho policial;
- convicção da sociedade sobre o caráter perverso e agressor do policial;
- reconhecimento de profissionais que usam e abusam da força física, bem como de extorsão, dificultando os meios de recuperação da imagem do policial.

Esses fatores foram apontados pelos policiais como decorrentes da realidade do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP) no que diz respeito à sua concepção e adequação à educação para a cidadania no processo de formação dos policiais. O policial de hoje, segundo a própria categoria, retrata a estagnação do processo formativo da instituição, e, mesmo com alterações no conteúdo do curso, a limitação fica estabelecida na preocupação com o preparo profissionalizante (técnico) quando o corpo docente é composto por policiais de outras patentes que perpetuam os mesmos métodos históricos. Isso põe em evidência o contraste com os objetivos e a estrutura programática estabelecida, ou seja, “mudar valores, crenças, mentalidades, costumes e práticas”, como disse Benevides (1998) no que se concebe como agir (profissional) dentro da práxis da cidadania.

Sem dúvida, essa formação, sempre criticada – na maioria das vezes, com revolta e indignação – pelos policiais durante as aulas, permitiu constatar sua contradição e sua não-adequação às transformações locais, regionais, nacionais e mundiais. Tanto o discurso quanto a prática pedagógica da instituição militar foram revelados por eles como incompatíveis com a amplitude conceitual de educação para a cidadania oferecida pelo programa. Foi mostrado que a

“imposição da participação”, a “obrigatoriedade” e até o “cumprimento de punição” contrariavam a coerência dessa cidadania, exposta nas propostas do programa.

Esses pontos vêm fortalecer o sentido de distorção da concepção e exercício da cidadania em todos os segmentos da sociedade, favorecendo sua manifestação ambígua dentro do âmbito da instituição destinada à formação do policial. Assim sendo, a questão educação para a cidadania, no enfoque da atuação do policial militar, permitiu nortear as reflexões no campo das representações sociais, cuja construção foi favorecida mediante as constatações do que a instituição estabelece como prática pedagógica no processo de formação; da perpetuação de normas e orientações para a vivência enquanto profissional; e do que concebeu, definiu e aceitou no seu papel de colaborador do Programa.

Dentro desse contexto, vários autores, como Minayo (1995), compreenderam que as representações sociais se manifestam em palavras, sentimentos e condutas e se institucionalizam, podendo e devendo ser analisadas com a compreensão das estruturas e dos comportamentos sociais. As representações sociais são consideradas frutos da vivência das contradições que permeiam o cotidiano dos grupos sociais, cuja expressão marca o entendimento deles com seus pares, seus contrários e com as instituições. Na sua concepção, a autora considera que a realidade vivida também é representada, e por meio dela, os atores sociais se movem, constroem sua vida e explicam-na mediante seu estoque de conhecimentos. Dessa forma, a visão de mundo dos diferentes grupos expressa as contradições e os conflitos presentes nas condições em que foram engendradas. Explode o senso comum, contido no sistema de representações sociais, revelando a natureza contraditória da organização onde os atores sociais estão inseridos.

Trazendo para a problemática dos policiais – como se vêem e como são vistos, dentro e fora da instituição –, Bretas e Poncioni (1999) corroboram com Minayo (1995), quando afirmam:

[...] o sistema de representações sociais compartilhado entre os policiais expressa não só o sistema legal, mas também as crenças, os preconceitos e os estereótipos produzidos no interior da própria organização policial sobre as experiências concretas e diárias do seu trabalho[...]

Dessa forma, o próprio policial perpetua nas suas prá-

ticas, na sociedade, a representação que a instituição lhe impõe. Esse modelo utilizado pela instituição está desarticulado das inovações e transformações contidas no bojo do significado da educação para a cidadania, distanciando-se do objetivo real – profissional capacitado para atuar e conviver com outros atores da sociedade da qual o policial é membro.

A instituição que o forma é a mesma que propicia, segundo Minayo (1995), “as imagens construídas sobre o real”, da representação social, ou seja, a contradição defensor/repressor, desejado/temido. Tal construção envolve o outro papel vivido pelo policial, que é o de ser cidadão. No momento em que incorpora a sua cidadania, ele passa a se sentir, também, tão igual quanto qualquer membro. Entretanto, para ele estar com ou sem farda, dentro ou fora da instituição, torna-se difícil a incorporação no nível da prática da cidadania.

Com base nessas representações sociais, foi discutida, também, a construção do campo da identidade no que se refere às seguintes questões: era cidadão antes de ser policial; o que é ser cidadão dentro e fora da instituição; a internalização do papel de policial (choque entre as percepções e concepções de mundo, adquiridas enquanto cidadão e as que recebeu no processo de formação); a atuação profissional dividida entre o que ele é no “ideal” da instituição e o que é no “real” que a sociedade espera e exige; a internalização e a convivência com os estigmas criados por uma sociedade que o aceita/rejeita, decorrentes das ações por ele desempenhadas.

Entender a identidade no contexto dos policiais militares implicou a busca da concepção sociológica, na qual ela é vista pela interação do eu com a sociedade. A identidade passa a ser entendida como uma construção social no âmbito da representação, uma vez que, segundo Cuche (1999), ela se faz no interior de contextos sociais que determinam a posição dos agentes e, por isso mesmo, orientam suas representações e escolhas. Portanto, é dotada de eficácia social produzindo efeitos reais. Nesse sentido, ela ultrapassa a alternativa objetivismo/subjetivismo, levando ao entendimento de que, segundo Barth (apud Cuche, 1999), pela ordem das relações entre os grupos sociais, é possível entendê-la.

Para Hall (2000), o núcleo ou a essência interior do sujeito é formado e modificado em um diálogo contínuo com os mundos culturais “exteriores” e as identidades que esses mundos oferecem. É o espaço entre o “interior” e o “exteri-

or”, ou seja, o mundo pessoal e o público, favorecendo a internalização dos significados e valores desse “exterior”, estabilizando o sujeito à estrutura. Considera-se, portanto, que o mais forte e o mais importante é o significado que a identidade organiza, e não o papel que, por sua vez, organiza as funções, devido ao processo de autoconstrução e individuação que envolvem.

Pela ótica de Castells (1999), esse significado é concebido como a identificação simbólica por parte de um ator social e da finalidade da ação praticada por tal ator. Para ele, a construção social da identidade, tendo por base os contextos sociais – valendo-se da matéria-prima fornecida pela história, geografia, instituições produtivas e reprodutivas e pelos aparatos de poder –, permite formas e origens de construção de identidades.

Dentro do que expõe Castells (1999), na tipificação de identidades, duas foram consideradas fundamentais quando da vivência do programa com os policiais: “a identidade legitimadora e a identidade de projeto.” Esses dois tipos de identidades fizeram jus à realidade dos policiais, considerando a proposição do autor, de que cada tipo de processo de construção de identidade conduz a um resultado distinto no que tange à construção da sociedade. Segundo ele,

[...] a identidade legitimadora dá origem a um conjunto de organizações e instituições, bem como uma série de atores sociais estruturados e organizados, que, embora às vezes de modo conflitante, reproduzem a identidade que racionaliza as fontes de dominação estrutural. (Castells, 1999, p. 24-25.)

[...] a identidade de projeto quando os atores sociais, utilizando-se de qualquer tipo de material cultural ao seu alcance, constroem uma nova identidade capaz de redefinir sua posição na sociedade e de buscar a transformação de toda estrutura social. (Castells, 1999, p. 24, 26-27.)

As duas identidades apresentadas revelam e confirmam os conflitos de identidade em que vivem os policiais dentro do aspecto do ser/agir (cidadão/policial). Uma, marcada pela instituição que sufoca o sujeito, mas que dela necessita para a sobrevivência e, dessa forma, tenta sentir-se cidadão; a outra, em que busca um projeto de vida diferente, expandindo-a no sentido da transformação embora ele parta da base de uma identidade oprimida.

Tomando o sentido de identidade de Cuche (1999),

para o caso dos policiais, o “conjunto de identidades” funciona como um sistema de classificação que fixa as respectivas posições de cada grupo na sociedade, revelando “resultados distintos”, como foi dito por Castells (1999). Portanto, a forma pela qual os policiais estão contextualizados nas representações sociais e na identidade abre um leque de questionamentos: como a educação deve ser entendida na condição de manifestação e concretização da existência humana; como pode a sua prática atender a todas as esferas do conhecimento e da sociedade; como pode legitimar a educação como mediadora do processo histórico-social da realidade humana? Para esses questionamentos, busca-se, também, e principalmente, verificar quem reivindica essa educação; para que espaço; para que e dentro de quais relações e instituições; sua inserção em uma realidade e sua adequação a essa realidade até então descontextualizada do seu caráter construtivo.

Em termos de corporação, deve-se ressaltar que a instituição configura-se como um vetor das representações sociais e das identidades aqui tratadas, e essas são construções de suas políticas internas, situadas historicamente. Sendo assim, surgem as seguintes indagações: que tipo de profissional ela quer preparar; qual a visão de sociedade apresentada para os futuros policiais; que conteúdos são trabalhados para a compreender e atuar nessa sociedade; como é feita a relação educação e cidadania dentro do significado de defensor e protetor; quais as adequações disciplinares e/ou interdisciplinares para inserir esses profissionais no processo dinâmico dessa sociedade?

Não se pretende, nesta relação da temática desenvolvida no ambiente da corporação, propor mudanças estruturais, mesmo porque isso extrapolaria questões relativas ao processo de formação do policial e os limites da competência do Programa. No entanto, a partir do momento em que se abre espaço para que sejam feitas reflexões em torno da complexidade da educação para a cidadania, não se pode deixar de perceber e sentir as dificuldades em desenvolvê-las, tendo em vista a dicotomia presente do cidadão/profissional que a estrutura do processo formativo da corporação, tendo como base “conteúdos históricos” de internalização sobre o papel e a função do policial.

O projeto educativo não encontra ambiente simbiótico – modelo da corporação e do programa – para atingir os objetivos propostos, ocasionando um distanciamento entre eles, o que evidencia a necessidade e exigência de uma

releitura do programa sobre a “historicidade pedagógica” da corporação. Os que fazem o programa são considerados mais flexíveis a adaptações e a redirecionamentos em virtude de seu caráter construtivo, fundamentado na dinâmica da sociedade como um todo e, conseqüentemente, nas necessidades e exigências que se fazem presentes no cotidiano dos indivíduos.

Quanto à instituição, deve-se salientar que, apesar das tentativas de tomar conhecimento sobre as transformações da sociedade, ela busca adequar-se a essas transformações, mas traduzido em um **Regimento**, em um conteúdo programático para formação de policial e em uma prática que se apresenta como rígida e invulnerável a qualquer reestruturação, principalmente dos contrapontos resultantes das percepções de diferentes grupos sociais. Seu caráter histórico propicia a negação – não no discurso (sempre atualizado e sintonizado, ao modo da instituição, com as transformações da sociedade), mas na atuação – a qualquer abertura, a qualquer possibilidade de ampliação da visão de mundo principalmente no que se refere à construção cidadão/policial.

Assim compreendida, a educação, ora comentada, ora posta para reflexão, propõe-se a tomar como parâmetro a construção da emancipação e da cidadania plena, que transcenda o espaço em que se concretiza a gestão e a consolidação do ser e do agir na vida real. Para tanto, como diz Petry (1999), torna-se necessário abrir caminhos que permitam e garantam a apropriação abrangente, tanto dos recursos teóricos – filosóficos, históricos, sociológicos, antropológicos, políticos, econômicos, ambientais e culturais – como dos recursos técnicos (qualificação para a vida prática e auto-sustentável), propiciando transformações das condições objetivas e subjetivas. Por esse viés, o processo de construção e aplicabilidade do conhecimento no cotidiano possibilitará à educação contribuir para a desconstrução do discurso hegemônico, desvelando e interpretando o real, em que os atores sociais e, conseqüentemente, a sociedade poderão atingir o significado holístico em suas experiências, dando novo sentido e significado à vida.

Por esse ângulo, “a proposta educacional só poderá harmonizar-se, entrar em simbiose com a sociedade em todos os seguimentos”, quando, segundo Setúbal (apud Sehnem, 1999), se estabelecer uma relação com o modelo de desenvolvimento produtivo – no sentido mais abrangente



te do termo – norteador pelo fator equidade, por um sentido solidário da vida e uma ética política. Portanto, é na educação, fundamentada na tríade da Revolução Francesa, como dizem Benevides (1998) e Vieira (2001), que se poderá construir e fomentar a compreensão e vivência dos direitos humanos, os quais englobam as liberdades civis, os direitos sociais e os de solidariedade. Para Benevides (1998):

[...] a educação como formação e a consolidação de tais valores torna o ser humano ao mesmo tempo mais consciente de sua dignidade e da de seus semelhantes – o que garante o valor da solidariedade – assim como mais apto para exercer a sua soberania como cidadão[...]

Deve-se ressaltar, no entanto, que evidenciar a questão igualitária não significa a construção de políticas iguais para todos. Nesse ponto, todos os críticos das mistificações igualitárias, evidenciados por Benevides (1998) e contidos nas teses sobre oportunidades iguais, ignoram os abismos das diferenças sociais. Essa educação, objetivando, dentro do fator qualidade, reestruturar a concepção de cidadania, está atrelada à percepção e ao atendimento da diversidade espacial, onde estão inseridos os diferentes grupos sociais, alicerçados no dualismo identidade/diferença. Isso envolve, dentro dessa realidade, as distorções do sentido de igualdade e liberdade, uma vez que os direitos civis e políticos exigem o gozo da mesma liberdade para todos. No entanto, são os direitos sociais que garantem a redução das desigualdades de origem para que a falta de igualdade não acabe gerando a falta de liberdade. Concebida dessa forma, a igualdade e a liberdade configuram-se como inibidoras do cultivo da solidariedade, tendo em vista a sua ação ativa e positiva para o enfrentamento das diferenças entre os cidadãos. Segundo Vieira (2001), a partir de certo ponto, as diferenças podem abalar a coesão social e a unidade política. Daí, a igualdade e a cidadania serem percebidas como valores positivos, enquanto a desigualdade e a diferença são rejeitadas no ideário social e político, decorrente, ainda, da influência da Revolução Francesa. O autor afirma, também, que:

O que se pretende alcançar é uma política de reconhecimento, em que o direito à igualdade não seja utilizado para descaracterizar diferenças socioculturais, ao mesmo tempo em que o direito à diferença não justifique discriminações ou desigualdades. (Vieira, 2001).

Nesse ponto, evidencia-se a re-significação da cidadania por duas vertentes. A primeira, salienta a necessidade de complementar ou equilibrar a aceitação passiva dos direitos com o exercício ativo de responsabilidades e virtudes cívicas; e a segunda, refere-se à fragmentação e ao pluralismo cultural das sociedades contemporâneas, em que se questiona o conceito de cidadania. Esse novo conceito indica que a sobrevivência da humanidade requereria formas de cidadania globais, capazes de elaborar novas escolhas políticas com perspectiva ecológica, transformando as formas estabelecidas de comportamento político. Para o autor, aqueles que defendem o pluralismo cultural invocam uma concepção de cidadania diferenciada em função do pertencimento a grupos e comunidades particulares, e não de indivíduos dotados de direitos iguais perante a lei. Essa fragmentação e a particularização da vida levantam o questionamento do que será da cidadania em um mundo globalizado. A nova concepção trata de:

[...] uma aspiração ligada ao sentimento de unidade da experiência humana na terra e que abre caminho a valores e políticas em defesa da paz, justiça social, diversidade cultural, democracia e sustentabilidade ambiental em nível planetário. (Vieira, 2001).

Nessa discussão, Vieira (2001) insere a questão dos impactos transformadores da globalização, principalmente no campo da cidadania, corroendo-a, propiciando o traçar da imagem do cidadão global. No entanto, adverte que se a cidadania global for concebida apenas como aspiração ideal, sobreposta mecanicamente à realidade geopolítica atual, torna-se uma noção absurda, puramente sentimental. Porém, se for tida como projeto político, atrelada à possibilidade de uma comunidade política, a cidadania poderá assumir um caráter político constitutivo e desafiador. Será a sua dimensão normativa, guiada por convicções, crenças e valores, desligada de uma aplicabilidade imediata. Dessa forma, essa visão reelaborada de cidadania global resgata a dimensão utópica da capacidade humana de ultrapassar a realidade atual, baseando-se, no entanto, na convicção pragmática de que o que é considerado realista não é sustentável. A sua sustentabilidade está estruturada na solidariedade, na diversidade, na democracia e nos direitos humanos em escala planetária.

Dentro desse aspecto, as experiências vivenciadas na

sala de aula mostraram que um dos pontos mais delicados e de maior revolta é a questão das diferenças/desigualdades institucionalizadas na corporação, concebida como uma bola de neve hierárquica, traduzida nas manifestações do comportamento violento do policial na sociedade. Em outras palavras, cada escalão impõe sua força sobre o de menor poder, influenciando diretamente nas construções das representações sociais e nas identidades.

No seu contexto organizacional, a postura autoritária e/ou paternalista, dentro dos destacados e diferenciados níveis hierárquicos, possibilita a institucionalização, na prática e de forma gritante, da desigualdade policial, reproduzida tal e qual como ocorre na estrutura social, e abre o campo para fixar o desmembramento e afirmar a dicotomia cidadão/profissional. Nesse contexto, o educador depara-se com um policial, cujas construções das relações pessoais e da autoridade subjetiva ocorrem mediante as reações às demandas e o recebimento de sanções positivas e/ou negativas, que o levam a apreender as expectativas de seu grupo, e a conformar-se com essa lógica coletiva.

O desenvolvimento da noção moderna de identidade, citada por Vieira (2001), dá lugar ao surgimento de uma política da diferença, que busca reconhecer a identidade singular do indivíduo ou do grupo. Para o autor, ser tratado como igual implica aceitar e reconhecer as particularidades, permitindo a identificação como pertencente a determinado grupo e à representação pública da diferença como fonte de identidade e relevância moral.

Nos depoimentos dos policiais, essa política da diferença vem à tona de forma gritante, deixando evidente que todo conflito de representação social e principalmente de identidade tem origem no exercício dessa prática entre os diferentes escalões. Os policiais reconhecem, por um lado, a necessidade de hierarquia para justificar a organização dentro de qualquer instituição, mas por outro, não aceitam seu uso como forma de demonstração da desigualdade no campo profissional e da desvalorização como ser (cidadão). Porém, em outro momento, os policiais entram em contradição, aprovando essas atitudes da hierarquia maior sobre a categoria menor ao considerarem que, para enfrentar a sociedade, precisam ter força não só física, mas também de expressão verbal. Isso revela a internalização do poder pelos policiais, independentemente da categoria em que está inserido, assim como deixa transparecer a naturalidade da ma-

nifestação dessa força.

A representação social do defensor/repressor, torna-se um paradoxo em relação aos seus conflitos de identidade. Na realidade, percebe-se a necessidade da dualidade defensor/repressor como forma de os policiais sentirem-se, na sociedade, reconhecidos e respeitados como detentores de uma força e poder, mesmo de forma negativa. É a representação social assumida mediante uma identidade forjada – sou alguém – para sobreviver como cidadão, mesmo que essa crença só possa ser dita e ouvida apenas por ele.

Evidencia-se, nesse ponto, a enorme complexidade da palavra qualidade, em decorrência dessa igualdade e liberdade, atribuídas à educação para a cidadania, no processo formativo de policiais militares, como também da sua pouca visibilidade de transformações em curto prazo. Nesse contexto, a preocupação com o que se compreende, interpreta e aplica como igualdade, tanto por instrutores internos como externos, configura-se como eixo central desvinculada do sentido construção; uma vez que ela, para Sehnem (1999), passa a ser entendida como fator ordenador das decisões de política educacional na instituição. Destacar esses pontos implica chamar a atenção para o que o exercício da cidadania, na ótica de Sehnem (1999), pressupõe:

[...] a formação de uma nova mentalidade na sociedade civil, em que suas instituições se percebam como forte criadora da ordem social, garantindo o direito de cada cidadão participar da transformação das relações sociais e definindo um ser para agir em conjunto.

Nesse sentido, fica bem claro o distanciamento da corporação internamente com os policiais e externamente com a sociedade, tendo em vista a sua inadequação, o não-acompanhamento à nova realidade do contexto social da qual faz parte; a impossibilidade de admitir seus membros como cidadão/policial – dentro do aspecto da representação e da cidadania; a extrapolação dos seus limites em compreender, interpretar e utilizar o significado contido no vivenciar os direitos humanos; e, conseqüentemente, o seu reducionismo na formação dos profissionais para atuar como protetores.

Torna-se notório nessa instituição que a educação é vista e aplicada como força, como formadora de mentalidades para apenas agir (policial) e não para “o ser e o agir”, (cidadão e policial integrados nos papéis e funções), em que

o primeiro – a essência do homem como provedor da construção das relações sociais, culturais, políticas e econômicas – permitirá a prática do segundo, de forma, se não ideal, mas coerente com as necessidades e as transformações da sociedade.

Ao refletir sobre esses aspectos, constatou-se que o grande paradoxo na questão educação para a cidadania está na sua concepção, na sua compreensão da necessidade de transmiti-la e de fazê-la funcionar, partindo do pressuposto da não-preexistência de educadores, com a formação de cidadãos democráticos, ou seja, que estejam preparados, em termos da concepção de cidadania, para transmiti-la a uma sociedade que ainda a desconhece.

O conhecimento do processo complexo e lento da sua funcionalidade (diante do questionamento, quem educará os educadores?) não impede de acreditar que a educação é, ainda, o veículo para mediar um pensar e um fazer emancipatório na perspectiva da inclusão. A dialética do pensar e do fazer instiga um processo de reflexão, de descoberta e de criação de novas possibilidades de afirmação de sujeitos históricos, comprometidos com o processo de conhecimento. Isso permitirá o aprofundamento, o redirecionamento e/ou a produção de novos paradigmas, que possam implicar as decisões das políticas educacionais, desde que estejam preocupadas com as diferenças, as desigualdades independentemente do tipo de público-alvo e do espaço onde serão aplicadas.

Retomam-se, aqui, a reflexão sobre as funções e o papel da corporação, das instituições e ONGs em relação à educação, objetivando a cidadania, diante da complexidade social em que estamos vivendo. Falar de público e espaço exige um mapeamento dos objetivos, das necessidades e da aplicabilidade posterior de quem solicita, bem como dos objetivos, das metas e perspectivas de quem oferece. Estabelecer a simbiose entre o ser e o agir, dentro do contexto coletivo – Corporação/Instituição/ONGs –, significa estreitar a relação do Estado com a sociedade. Isso implica romper os limites dos mecanismos de controle externo/interno, formal/informal/convencional – da polícia e da sociedade –, buscando consolidar a democracia, passando pelo aperfeiçoamento e pela adaptação dos instrumentos e veículos mediadores da relação de policiais com cidadãos, ou de cidadãos com cidadãos.

## Referências bibliográficas

BENEVIDES, Maria Vitória M. O desafio da educação para a cidadania. In: AQUINO, Julio Groppa (Org.). **Diferenças e preconceito na escola: alternativas teóricas e práticas**. São Paulo: Summus, 1998. p. 153-169.

BRETAS, M. Luiz; PONCIONI, P. A cultura policial e o policial civil carioca. In: PANDOLFI, D. Chaves et al (Org.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 149-163.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 2.

CUCHE, Denys. **A noção de cultura nas ciências sociais**. Bauru: Edusc, 1999. 260 p.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 4. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000. 102 p.

MESQUITA NETO, Paulo. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, D. Chaves et al. (Org). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 129-148.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O conceito de representações sociais dentro da sociologia clássica. In: GUARESCHI, Pedrinho; JOVCHELOVITCH, Sandra. **Textos em representações sociais**. 4. ed. Petropolis, RJ: Vozes, 1995. p. 89-111.

NEMI, A. L. L.; MARTINS, S. C. **Didática da história: o tempo e o espaço vivido: uma história?** São Paulo: FTD, 1996.

PETRY, Oto João. Alguns elementos para pensar e discutir a construção de práticas pedagógicas emancipatórias e cidadãs. **Revista Visão Global**, ano 3., n.8, p. 39-48, jun. 1999.

SEVERINO, Antônio J. A cidadania como iniciação social: a tarefa da educação. **Colloquium**, [s.l.], n. 1, v. 2, p. 11-18, 1998.

SEHNEM, Liani Lourdes Rex. Educação construindo cidadania. **Revista Visão Global**, ano 3, n. 8, p. 69-79, jun. 1999.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001. 403 p.

*R*epensando  
a violência  
e construindo  
espaços públicos  
nas organizações  
policiais

**BRANCA**



# Espaço público, polícia e cidadania: em busca de novas formas de sociabilidades\*

*Paulo Sérgio da Costa Neves\*\**

## 1 Introdução

A Segurança Pública tornou-se um dos temas mais midiáticos no Brasil atual. Isso se deve, em parte, ao crescimento da violência e da criminalidade urbanas nas últimas décadas, bem como ao sentimento generalizado de que as instituições públicas são incapazes de resolver esses problemas.

Mas se essa midiática teve como efeito perverso a generalização do sentimento de insegurança nas grandes, pequenas e médias cidades – mesmo quando condições objetivas não deveriam levar a tal –, ao mesmo tempo está levando a sociedade civil a debater a segurança pública, sobretudo pela problematização do papel que têm – ou deveriam ter – as organizações policiais.

Com isso, surgiram diversas proposições de rearranjos institucionais das polícias (como o Projeto de Unificação das Polícias Militar e Civil) e de intervenção social no interior das corporações policiais – o caso de maior evidência foi a ação do antropólogo e cientista político Luiz Eduardo Soares na Coordenadoria de Segurança e Cidadania do governo do Rio de Janeiro entre 1999 e 2000.

É nessa última perspectiva que devem ser entendidos os cursos sobre direitos humanos que, em diversos pontos do País, vêm sendo dados a policiais, agentes penitenciários e outros profissionais envolvidos com a segurança pública.

Neste texto serão feitas algumas considerações político-teóricas sobre a forma de organização social dominante no Brasil atual, baseadas na experiência dos cursos ofertados a policiais civis e militares pela Comissão de Direitos Humanos da Universidade Federal de Sergipe (CDH/UFS) de

---

\* A pesquisa que gerou este texto teve financiamento do CNPq e da Fundação de Amparo à Pesquisa de Sergipe (FAP-SE)

\*\* Professor do Departamento e do Núcleo de Pós-Graduação em Ciências Sociais, coordenador da CDH/UFS e membro do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Exclusão, Cidadania e Direitos Humanos (Gepec).

abril de 1999 a maio de 2001. Esses cursos podem ser considerados não só formas de ampliação do espaço público democrático no interior das polícias, mas também meios de demonstrar que é possível pensar em transformações sociais de monta mediante “intervenções sociais”, realizadas por representantes da sociedade civil no interior de instituições públicas.

## 2 A violência como crise de sociabilidade

De todo modo, não podemos deixar de reconhecer que a questão da segurança pública, na forma como ela se apresenta no Brasil hoje, está indissolivelmente ligada ao sentimento de insegurança provocado pelo aumento da violência urbana. A violência tornou-se um dos emblemas da sociedade brasileira atual. Ela está presente no cotidiano de milhões de pessoas, se não de forma física, ao menos de maneira simbólica. Não é de admirar que há o reconhecimento quase geral de que a violência perpassa por toda a vida social no País.

Nesse sentido, há uma tendência generalizada na sociedade de se vincular a diminuição da violência e da criminalidade urbanas a uma ação mais efetiva do aparato repressor das polícias. Assim, para muitos atores sociais, pensar em segurança pública significa, antes de tudo, pensar na compra de mais equipamento para as polícias ou em inventar arranjos organizacionais para essas instituições.<sup>1</sup>

Com isso, perde-se de vista todas as implicações dos fenômenos da violência e da criminalidade em um país tão complexo quanto o Brasil. Esquece-se, ou talvez, evita-se, propositalmente, a lembrança de que a “insegurança” tem causas históricas e sociais muito profundas que não são passíveis de resolução com a simples ação policial.

Em face do processo de desestruturação dos elos societários nas grandes cidades do País, fruto da rápida urbanização, tem-se a impressão de que, em muitos casos, o aumento da violência física não seria senão outra forma dos “indivíduos sem voz”<sup>2</sup> da sociedade se expressarem; a violência seria, então, uma fala muda e desesperada de quem já perdeu as ilusões quanto ao futuro. Nesse sentido, a violência é muito mais que atos ditos marginais; é, sobretudo, uma forma de linguagem difusa presente nas relações entre os atores sociais.

Por isso, propomos, aqui, que se faça a distinção en-

---

1 O discurso da maioria dos políticos sobre a segurança pública é um exemplo da afirmação acima.

2 Usamos esse termo para expressar a idéia de que o processo de massificação da sociedade moderna acaba por calar “a voz pública” dos indivíduos.

tre violência e criminalidade, indo de encontro a uma tendência hoje muito forte, na sociedade brasileira, de amalgamar essas duas noções. Desejando-se sair do senso comum que domina os debates hoje em voga sobre a segurança pública, um dos primeiros passos é não confundir violência com criminalidade; pois se a criminalidade pode ser compreendida como um fenômeno de desvio e de estigmatização social, a violência – ao menos quando atinge os níveis atuais no País – é antes de tudo uma questão de crise de sociabilidade. Assim, enquanto a criminalidade, na maior parte do tempo, envolve a formação de elos societários entre grupos marginalizados, a violência socialmente difusa expressa apenas a anomia social.

Além disso, há de se levar em conta que existem formas não violentas de crimes (os chamados crimes de colarinho branco, por exemplo) e violências que não são tipificadas como crimes pela sociedade (o uso da força pelos poderes constituídos). Sem contar que podemos falar, também, em formas de violências cotidianas que normalmente não são concebidas como tal. Assim é com a violência impetrada pelo Estado contra a população mais carente no que concerne ao não-cumprimento de suas responsabilidades em termos de educação, saúde, segurança pública. Há aí, ademais, uma mensagem clara da idéia que se tem, no País, quanto à “cidadania” dos grupos populares,<sup>3</sup> os quais são vistos como grupos sem direitos.

Em verdade, o amálgama da violência com a criminalidade finda por legitimar e priorizar o lado repressor da ação estatal como única forma de combater a criminalidade violenta no País; o que justificaria, para muitos, certas infrações e certos desmandos cometidos pelo aparato policial. À maneira hobbesiana, para esses, é melhor ter uma polícia imperfeita, mas que combata o crime de forma dura, que uma polícia respeitadora dos direitos dos cidadãos, mas menos efetiva quanto à repressão ao crime. Visão maniqueísta e míope da realidade, ela impossibilita um debate público que leve em consideração os limites da ação policial e as implicações sociais de uma verdadeira política de segurança pública.

Se o papel das organizações policiais em sociedades democráticas é o de coibir o uso privado da violência e o de combater a criminalidade, forçoso é reconhecer que apenas essas organizações não são capazes de cumprir essa missão. Mesmo uma polícia tecnicamente mais eficiente e social-

---

3 Alhures expressamos a idéia de que para compreendermos esse fenômeno deveríamos falar na “cidadania simbólica” das classes populares no Brasil (Neves et al., 2001).

mente com mais credibilidade, pouco poderá fazer para conter o aumento da criminalidade e da violência se a sociedade não se conscientizar de que é necessário compreender e estancar os processos que alimentam uma e outra.<sup>4</sup>

Já foi colocado que consideramos a violência um sintoma de uma crise de sociabilidade. É o que nos leva a pensar no fato de que a maioria das mortes violentas (excetuando-se os acidentes automobilísticos), no Brasil, se dá por simples brigas de vizinhos ou discussões no trânsito. Sem contar o “ressentimento social” (Buarque, 1991; 1993) que estaria na origem de diversos casos de violência gratuita na sociedade. Ou seja, a violência é, antes de tudo, reflexo da falta de solidariedade social.

Já a criminalidade, pode ser interpretada de forma um pouco diversa; pode ser considerada uma consequência perversa da recriação de sociabilidades em situações de abandono pelo Estado. Diante da completa ausência do Estado no que diz respeito à saúde, à educação, à segurança social (elementos que poderiam servir de base a novas formas de solidariedade em uma sociedade em rápida transformação), a criação de elos societários comunitários torna-se a única forma de vida social significativa para amplos setores da população. Esses elos se exprimem de diversas formas: nos grupos que se formam em torno das músicas e danças urbanas, nas torcidas organizadas, no crescimento de movimentos religiosos comunitaristas e, também, na formação de grupos criminosos. Ou seja, uma das maneiras de se compreender a criminalidade no País seria compreendê-la como uma forma de sociabilidade que se cria entre indivíduos marginalizados pela sociedade, que vêm na criminalidade uma forma não só de aumentar seus recursos materiais, como também de reforçar certos elos sociais.

Portanto, toda e qualquer política de segurança pública que não leve as atuais características socioeconômicas e políticas do País em conta estará não apenas sendo inócua, como também injusta. Inócua, pois não se combate a “insegurança” da sociedade brasileira apenas com políticas repressivas contra a criminalidade, uma vez que essas políticas não atacam as causas sociais do problema. Ao mesmo tempo, ela é também injusta, pois só atua contra os segmentos mais fragilizados da sociedade (os pobres, os negros, os homossexuais e outros), estigmatizando-os.

Assim, uma verdadeira política de segurança pública<sup>5</sup> tem de ser vista como parte de uma política mais geral,

---

4 Pense-se nas implicações políticas e geoestratégicas que o ato terrorista de 11/9/2001 em Nova York trouxe para as sociedades contemporâneas.

5 Mendonça Filho (2001) fala de “segurança democrática” como forma de chamar a atenção para o caráter comunitarista de uma verdadeira política de

visando à recriação de elos societários pautados na solidariedade social (notadamente as políticas públicas voltadas para a educação, a seguridade social, a geração de empregos, etc.).

Percebe-se, claramente, que essas reflexões vão no sentido de inserir a discussão sobre a segurança pública no debate mais geral acerca de transformações estruturais que se fazem necessárias para a revalorização da solidariedade social no País. Isso, contudo, remete a uma questão importante sobre as experiências sociais de cursos de direitos humanos para policiais e outros agentes envolvidos com a segurança, a saber: se a segurança pública só se transforma se outras políticas públicas também forem mudadas, para que servem afinal esses cursos?

De forma preliminar, pode-se dizer que esses cursos são um potente meio de se estabelecer um espaço público democrático no interior das instituições ligadas à segurança pública, permitindo, assim, maior interação delas com a sociedade civil. Ou seja, essas são experiências pontuais e microscópicas, é bem verdade, mas ajudam a criar a hegemonia das idéias “democráticas” no seio da sociedade.

Antes, porém, de se discutir esses pontos, cumpre avançar algumas questões teóricas que servirão de base para as posições expressas neste texto.

### 3 Democracia e espaço público

No pensamento social deste final de século, a “questão democrática” tem, indubitavelmente, ocupado um lugar central (Lefort, 1983; Touraine, 1992; Weffort, 1992). A decepção política dos intelectuais de esquerda com as práticas dos regimes estalinistas nos anos 50 e 60, vieram somar-se as esperanças abertas pelos processos de democratização no Sul da Europa (anos 70), na América Latina (anos 80) e no Leste Europeu (após a queda do Muro de Berlim em 1989) no sentido de elevar a democracia ao *status* de valor universal, pré-requisito básico para qualquer projeto de construção de uma sociedade justa (Rawls, 1997).

Nesse intenso debate, a democracia é vista mais como um conjunto de práticas instituintes de maior autonomização dos atores sociais diante do Estado e das forças do mercado do que como um regime político específico.<sup>6</sup> Ou seja, se a democracia está associada às formas históricas da democracia representativa, é preciso levar em conta que essas não esgotam aquela como princípio.<sup>7</sup> Ou seja, a democra-

---

segurança pública.

<sup>6</sup> Seguindo-se uma tradição aberta no pensamento político de Tocqueville (1962).

<sup>7</sup> Para usar a expressão de Montesquieu (1997).

cia permanece, ainda, um projeto inacabado, o que alguns vão teorizar em termos de “democracia radical” (Laclau e Mouffe, 1985) (Mouffe, 1996).

Dentro dessa temática geral, conceitos conexos têm sido redescobertos e retrabalhados. Assim é com os conceitos de sociedade civil, espaço público e opinião pública, que, separadamente ou interligados, servem de arcabouço teórico para as discussões atuais sobre a democracia.

O conceito de sociedade civil tem já uma longa tradição, que vai de Hegel a Marx e deste a Gramsci. A forma como tem sido abordado o conceito, entretanto, deve-se muito a este último autor.<sup>8</sup> Assim, se para Hegel a sociedade civil compreendia a economia mais as instituições auxiliares à manutenção da ordem (a família, por exemplo), e se para Marx a sociedade civil dizia respeito apenas à economia (à infra-estrutura na visão marxiana), é com Gramsci (1980) que o conceito ganha uma acepção essencialmente política de domínio de luta ideológica, de disputas pela constituição de uma “hegemonia político-ideológica” e “cultural”. Para ele, a sociedade civil se distinguia tanto do Estado como do mercado econômico, sendo constituída pelas organizações e instituições cimentadoras ideológicas e culturais da vida social (a Igreja, os partidos políticos, os sindicatos, etc.).

Significativamente, à medida que a discussão sobre a sociedade civil se aprofundava, aflorava também a discussão sobre a “esfera pública”, ou “espaço público”, como lugar de formação da “opinião pública”. Assim, para Habermas (1984; 1997), a esfera pública surge com o desenvolvimento dos “espaços de debates” na sociedade burguesa do século XVII e, nas sociedades contemporâneas, tem-se caracterizado por ser o espaço privilegiado de formação da opinião pública, graças à ação comunicativa que rege esse espaço:

A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois, ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, etc. Tampouco ela constitui um sistema, pois, mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis. A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opi-

---

8 Para uma análise comparativa desses autores, cf. Bobbio (1992).

niões públicas enfeixadas em temas específicos [...] A esfera pública constitui principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com as funções nem com os conteúdos da comunicação cotidiana. (Habermas, 1997, p. 92.)

Na visão habermasiana, o espaço público, embora perpassado por relações de poder, é antes de tudo um espaço comunicacional “do agir orientado pelo entendimento”, em que opiniões publicizadas (de atores “autorizados” do espaço político) influenciam o comportamento de segmentos sociais importantes; mas em que, também, a opinião pública retroage sobre o sistema político, impondo uma agenda de debates e de questões a ser solucionadas.

Embora Habermas tenha posto a questão da importância dos debates públicos para a formação da opinião pública, parece que negligenciou a questão da hegemonia político-cultural na sociedade civil. Ou seja, no interior do espaço público, não são apenas os “argumentos racionais” que informam a opinião pública, mas também a relação de forças na sociedade, o que fará que argumentos defendidos por certos grupos sociais pareçam mais racionais que outros, defendidos por grupos politicamente minoritários. Ou seja, a luta pela hegemonia dá-se exatamente na esfera pública da sociedade; nesse sentido, pode-se dizer que “hegemonia” e “espaço público” são dois conceitos complementares.

O que equivale dizer que há uma necessidade conceitual, do ponto de vista deste trabalho, de se pensar em espaço público como o domínio do exercício da hegemonia política, ideológica e cultural. Isto é, o espaço público será aqui pensado como o espaço de debates públicos, mas debates enviesados pelas relações de forças na sociedade. É o espaço social em que projetos éticos ou políticos distintos se embatem, com vistas ao estabelecimento de uma “hegemonia”: a capacidade de fazer passar uma visão das coisas como a mais adequada para toda a sociedade.

Na medida em que essa hegemonia sempre é instável (como instável é a opinião pública), o debate entre projetos é constante. Isso, mesmo quando um projeto pareça ser tão hegemônico que nenhum outro seja percebido como em condições de se opor a ele; ademais, há sempre a possibilidade de certos projetos se fundirem ou se cindirem de acordo com questões conjunturais. Como se vê, há uma instabilidade estrutural em toda hegemonia.



Contudo, antes de prosseguir, faz-se necessário especificar nossa concepção de hegemonia, a qual deve ser vista de forma mais aberta que em Gramsci (1980). Como se sabe, para esse autor, a luta pela hegemonia na sociedade se dava principalmente entre classes ou frações de classes sociais (no sentido marxista do termo). Será adotada, aqui, uma concepção menos rígida de hegemonia, compreendendo que até no interior de um mesmo grupo social ou político há disputas para se impor uma visão das coisas. A hegemonia não pode, pois, ser adstrita ao caráter classista da sociedade. A hegemonia é, antes de tudo, uma luta pelo poder simbólico. E, como tal, aparece como possibilidade quando posições ético-políticas diversas se confrontam em um determinado espaço social. Quem hegemoniza, portanto, não são tanto os grupos sociais, e sim as idéias que esses grupos defendem.

Como se pode ver, a utilização desses conceitos é de fundamental importância, pois se é na sociedade civil que se encontram os instrumentos das ações públicas (coletivas e individuais), essas se dão “informadas”<sup>9</sup> pelos debates ocorridos no espaço público. Ou seja, é na esfera pública que se consolidam “certezas” ou “dúvidas” sobre a política, esfera sob a influência da sociedade civil. É também nos debates do espaço público que as representações sociais se cristalizam ou se transformam.

Razão pela qual os cursos sobre direitos humanos devem ser vistos como uma forma de luta pela hegemonia ideológica no interior das instituições policiais.

#### **4 Intervenção e Pesquisa: dois lados de uma mesma moeda**

Essa última afirmação retoma à sua maneira a questão exposta anteriormente acerca do sentido dos cursos sobre direitos humanos para policiais. Uma primeira resposta já foi dada e vai no sentido de dar respaldo social, a partir dos debates gerados durante os cursos, a discursos e práticas respeitadoras dos direitos humanos no interior das polícias. Esse seria o objetivo mais imediato e evidente desses cursos, o que os faz ser considerados como formas de lutas simbólicas pela hegemonia cultural-ético-político-ideológica nas polícias e, em longo termo, na sociedade.

Mas sob outro ponto de vista, também, esses cursos têm uma importância maior, a saber: como estratégia para melhor compreensão de quem são e de como pensam os

---

<sup>9</sup> Note-se, *en passant*, que nas sociedades modernas a importância dos meios de informação é vital (cf. Thompson,



policiais; ou melhor, esses cursos podem ser vistos, ainda, como um meio de investigação sobre os modos de funcionamento das corporações policiais.

Os cursos não foram só uma intervenção da sociedade no interior das polícias; mas estratégias de pesquisas, levando os pesquisadores envolvidos no projeto a melhor conhecer as instituições policiais. Esse “melhor conhecer” é fundamental não apenas para informar as ações dos grupos de defesa dos direitos humanos com relação às polícias, mas também como mecanismo de “desestranhamento” do outro.

A relação que a sociedade mantém com as polícias é ainda muito instrumental: cobra-lhes um funcionamento adequado e o respeito aos direitos dos cidadãos, mas há pouca preocupação quanto às condições nas quais os policiais exercem sua atividade. Isso criou uma tensão permanente e histórica entre a polícia e as entidades de defesa dos direitos humanos (algo muito visível durante os cursos) e, outrossim, levou muitos investigadores e militantes dos direitos humanos a esquecer que transformações nas polícias não se darão apenas com mudanças institucionais ou com uma melhor formação dos policiais; as relações sociais no interior das polícias hão de se transformar também.

Pode-se recolocar essa questão mediante uma idéia que foi constantemente explicitada pelos policiais nos diversos cursos ministrados: não se pode pedir aos policiais – que não têm seus direitos humanos respeitados – que respeitem os direitos humanos da sociedade.

Isso faz lembrar que a preocupação com a polícia e com a segurança pública, para ser efetiva, precisa ir além dos aspectos evidentes e publicizáveis da questão. A experiência dos cursos para policiais, como modalidade de investigação, vem exatamente nos sensibilizar para isso na medida em que permitiu a interação de pesquisadores e militantes dos direitos humanos com os policiais, que vai além da relação clássica entre professor e aluno.<sup>10</sup>

Como modalidade de pesquisa, a experiência pautou-se essencialmente em métodos qualitativos (sobretudo a observação participante e o registro etnográfico). Uma vez que os cursos sobre direitos humanos se transformaram rapidamente em debates públicos entre policiais e militantes dos direitos humanos, pode-se dizer que eles foram meios de perscrutação de discursos e valores com legitimidade pública nas polícias, isto é, com direito a ser expressos publicamente pelos policiais. Mesmo que nem todos concordassem

---

1998).

10 Para uma discussão aprofundada acerca da concepção de educação que norteou os cursos sobre direitos humanos para policiais da CDH/UFS, cf. Neves (2000) e

com esses discursos, pode-se afirmar que eles tinham sempre uma “eficácia” nos sistemas de argumentações e, em alguns casos, hegemonia na estrutura organizacional.

Com tais características, não se pode exigir dos textos oriundos dessa experiência uma descrição “objetiva” e “representativa” das corporações policiais; o que se tem é mais uma descrição qualitativa das relações sociais nas polícias (do ponto de vista dos que as vivenciam cotidianamente), mostrando a forma como essas relações são percebidas e interpretadas pelos policiais.

Obviamente, como perspectiva futura de pesquisas, precisa-se realizar investigações mais detalhadas acerca das organizações policiais, mesclando técnicas qualitativas e quantitativas para se compreender, em detalhes, os diversos níveis das relações sociais nas corporações policiais.

Levando tudo isso em consideração, é certo que as descrições que se seguem não podem pretender esgotar todas as peculiaridades das polícias no Estado de Sergipe. São, entretanto, descrições, de determinado ponto de vista, de debates que mostram como os policiais vêem a si próprios ou como eles gostariam de ser vistos. Elas falam, por isso, de uma realidade que dificilmente outros métodos de investigação poderiam apreender, a qual nos ajuda, por pouco que seja, a melhor pensar em estratégias para influir nas polícias e nas políticas de segurança pública.

## **5 Das falas que dizem além das palavras**

A seguir, analisaremos as falas dos policiais durante os cursos em que participamos como instrutor. Partimos, aqui, do pressuposto de que essas falas dizem algo mais importante do que os significados explicitados: elas dizem, também, os contextos em que foram geradas. Por isso, pensamos ser possível, com a análise dos discursos publicizados pelos policiais, tecer comentários que vão além das situações concretas relatadas, abordando temas transversais às organizações policiais.

Para isso, serão utilizadas anotações do caderno de campo mantido durante o período do curso, procurando, contudo, reescrever o texto ampliando o seu lado analítico sem descuidar do lado descritivo. O que se segue nos parágrafos abaixo é o resultado desse esforço.

Durante a abertura dos cursos, falava-se sobre seus propósitos, seu histórico, as idéias que nele estavam implícitas,

procurando sempre chamar a atenção para o fato de a segurança pública estar relacionada com o respeito aos direitos humanos, com a cidadania e com a democracia no País.

Nas diversas turmas de policiais em que ministramos aulas, podia-se notar dois fatos importantes. Os policiais tendiam a concordar (ao menos de forma aparente) com os princípios arrolados em torno da idéia dos direitos humanos. Contudo, ao se trazer a questão da aplicação dos princípios para o seu cotidiano, as resistências começavam a aparecer.

Isso era evidente, por exemplo, nas discussões acerca dos policiais que faziam justiça com as próprias mãos. Assim, foi unânime a recriminação do grupo enquanto a discussão girou em torno do caso dos policiais que, no Rio de Janeiro, haviam estrangulado um seqüestrado que, diante das câmeras de TV de todo o País, assassinara uma refém. Esse ato foi classificado como “um excesso” que só trazia prejuízo à imagem das polícias.

Todavia, quando a discussão se voltou para o caso de um policial civil sergipano que, cerca de oito meses antes, invadiu um hospital para matar um assaltante que assassinara um policial civil, todos saíram em defesa do policial. É bem verdade que o fato de o policial em questão estar participando do curso, pode ter inibido alguns receosos de dar uma opinião pública contra um colega de trabalho em sua presença. Contudo, no intervalo, muitos vieram justificar o ato do policial, mesmo este não se encontrando por perto. Veja-se que a simples presença desse policial no curso já era uma mensagem da cúpula policial de que a ação dele não era vista como algo muito grave.

Outro ponto importante dos debates é que os policiais de Sergipe legitimavam os atos ilegais que alguns deles praticavam (em várias turmas, alguns pilheriavam quanto a práticas violentas de bater em preso para que ele confessasse o crime, perseguição aos travestis, castigos contra menores infratores, etc.), argumentando sobre uma pretensa incompatibilidade das leis do País com a realidade. Um dos policiais reafirmou diversas vezes que o Código Penal Brasileiro era pouco rigoroso, que os bandidos eram presos e logo soltos pelos juízes, que a lei não punia os marginais mais perigosos. Ou seja, a legitimação do não-respeito às leis por eles vinha não de seu desconhecimento ou de simpatia pessoal pelos métodos adotados, mas sim da noção de que essa era a única forma de fazer funcionar o sistema de controle social, haja vista as deficiências do sistema jurídico do País.

Havia, também, a vontade de justificar esses atos como forma de legítima defesa: se um bandido preso fosse logo solto, era visto como uma ameaça para o policial que o prendera, e para os alunos policiais era, pois, legítimo o assassinato do “marginal” em questão.

Melhor dizendo, tudo é legitimado pela lentidão e ineficácia da Justiça. Assim, para muitos dos presentes, uma mudança na polícia só poderia ser possível se houvesse antes uma mudança no Judiciário, no Código Penal e na sociedade. Para isso, seria necessário que as mudanças partissem não dos policiais, mas do alto, do cimo do poder (político e da polícia); sendo assim, a participação dos próprios policiais seria desnecessária.

Aqui, está expressa, de forma franca, uma das características mais resistentes a mudanças da cultura política do País, a saber: o respeito às hierarquias, a visão de que as coisas só vão mudar quando as elites do País resolverem mudar algo. Talvez, o principal desafio do curso seja problematizar essas representações hegemônicas no interior das polícias, não só no que diz respeito aos soldados e agentes policiais, como também em relação aos oficiais e delegados, repondo em cena o papel ativo que eles têm (ou deveriam ter) na possibilidade de transformação das polícias.

De qualquer forma, vê-se quanto os argumentos arrolados pelos policiais tentam legitimar o *modus operandi* da polícia sem, no entanto, desqualificar o discurso dos direitos humanos. A contradição entre a prática e os conceitos não parece ser problemática para os policiais com os quais tivemos contato. Isso mostra algo importante para os que trabalham com os direitos humanos no País: uma tendência a usar os direitos humanos como discurso vazio,<sup>11</sup> isto é, um discurso feito apenas para uso público, que não afeta a prática do emissor.

Talvez o argumento defensivo mais ouvido durante todo o curso tenha sido o de que sem o uso de práticas “heterodoxas” pelas polícias é praticamente impossível para os policiais combater o crime no País. Na ausência de condições e de meios de trabalho (falta de equipamento, número reduzido de policiais, salários incompatíveis com os riscos, etc.), os policiais usariam os atos ilícitos como meios de trabalho; para um policial civil participante do curso, o uso da tortura como método de investigação se justificava pela falta de condições para realizar boas investigações!

Contudo, pode-se pensar, também, que essas declara-

---

Mendonça Filho (2000).

<sup>11</sup> Para uma discussão desse fenômeno, cf. Neves

ções se pautavam em representações sociais solidamente arraigadas nas polícias em Sergipe. Tome-se o exemplo de uma policial com mais de vinte anos de polícia civil que, em conversa informal com o pesquisador, declarou: “Estamos aprendendo muito com este curso, principalmente sobre os direitos humanos, os quais devemos respeitar. Muito embora bandido só fale a verdade depois que apanha.” Ou seja, a última parte da frase acima mostra claramente que representações sociais têm norteado as práticas sociais de gerações de policiais no Brasil. A crença de que “bandido só fala depois que apanha” legitima diversos tipos de arbitrariedades policiais.

Em todos esses contatos, fica sempre a impressão de que os policiais justificam as mazelas da polícia a partir do que existe fora dela. Eles usam o curso de uma maneira instrumental, como um espaço público passível de legitimar as práticas policiais. Não se questiona o que existe no interior da polícia e o que a leva a ter um comportamento ilegal. Embora não se possa também cair no extremo inverso de considerar as polícias como instituições autocentradas, capazes de se modificarem sem levar em conta o que se passa com o restante da sociedade, a avaliação negativa que os policiais sergipanos fazem de sua autonomia não pode deixar de nos interpelar.

Para muitos, o grande vilão exterior seria o “sistema”. Ou seja, a situação atual das polícias não seria nada mais, nada menos do que a imagem refletida das práticas cotidianas do sistema judiciário e político, marcadas pela corrupção e pela arbitrariedade. Com isso, admitia-se que as práticas ilegais dos policiais seriam uma consequência das práticas de outros agentes públicos.

Em outras aulas, os policiais se queixaram de sua insegurança institucional (falta de equipamento, falta de assessoria jurídica, desconfiança em relação aos colegas, etc.), o que os leva a procurar ter boas relações – às vezes fazendo trabalhos escusos – com políticos e com membros do Poder Judiciário. Para alguns, essa seria “a forma de se proteger, caso o policial venha a cometer algum ato violento mesmo no mais estrito cumprimento da lei”.

Outro ponto discutido dizia respeito à falta de confiança nos colegas, por conta das perseguições políticas e da falta de um plano de carreira estável, levando os policiais a ficar sempre na dependência do poder político.

Temos aí, com uma franqueza rara entre os membros

do aparato estatal, um indício de que os problemas da polícia no Brasil não têm suas raízes apenas nas organizações policiais; muitos deles são fruto de características dos sistemas penal e político do País. Quer dizer, existe uma sinergia entre um poder político com fortes tendências oligárquicas, um judiciário muito distante de uma postura de imparcialidade em suas decisões e uma segurança pública mais voltada para a segurança de alguns grupos sociais do que para a segurança do “público”, da sociedade de forma geral.

Dadas as características do trabalho de pesquisa que coletivamente foi realizado pela CDH/UFS, não temos elementos que possam demonstrar até que ponto esse quadro interpretativo pode ser aplicado a todos os níveis da polícia sergipana. Contudo, em praticamente todas as turmas de que participamos, as falas policiais se referiam à ingerência política como um dos grandes problemas das corporações policiais. O que demonstra, se não a existência real de elos clientelísticos das polícias com o Judiciário, o Legislativo e o Executivo, ao menos uma percepção extremamente arraigada dessa existência entre os que vivem internamente o cotidiano policial.

É bom que se diga, ademais, que essas “queixas” não eram ouvidas apenas durante os cursos; nos contatos feitos fora das salas de aula, havia o mesmo sentimento (até no alto oficialato da Polícia Militar (PM) ou na cúpula da Polícia Civil (PC)) de que a polícia está a serviço dos interesses privados dos políticos locais (o que um coronel da PM expressou nos seguintes termos: a polícia não é a polícia do governo, mas do governador). Essa temática será abordada adiante para se discutir a falta de autonomia das polícias, mas por ora, observe-se que tocou-se aí em uma temática-chave para se entender o funcionamento das corporações policiais no País.

O que traz de volta a questão de saber até que ponto um curso de direitos humanos muda realmente algo nas polícias. Talvez haja efetivamente mudanças (que só com maior espaço de tempo poderão ser avaliadas), mas não do modo como se poderia pensar no início do trabalho. As mudanças são mais no sentido de tornar os policiais sensíveis às demandas sociais que no sentido de torná-los mais envolvidos com os direitos humanos.

A esse respeito, pode-se dizer que durante os cursos (que, por vezes, assumiam a forma de debate com representantes de movimentos sociais e outras entidades da sociedade

civil), os policiais demonstravam ser menos reticentes quanto ao reconhecimento dos direitos dos grupos que lutavam para solucionar problemas sociais – Movimento dos Sem-Terra (MST), sindicatos de trabalhadores, e outros – do que em relação aos direitos dos presos envolvidos com a criminalidade. Em um desses debates, por exemplo, foram convidados representantes da Pastoral Carcerária e do MST. Nas discussões que se seguiram, foi muito mais fácil para os policiais expressarem simpatia com relação às demandas por justiça social do MST que em relação às demandas da Pastoral Carcerária, a qual punha em debate práticas arraigadas pelos policiais no tratamento violento dispensado aos presos.

Isso mostra que os policiais, como membros da sociedade, são mais receptivos aos valores que tenham reconhecimento social (como é o caso da imagem construída no Brasil sobre a luta do MST) que aos valores defendidos em termos estritamente ético-legais, mas sem legitimidade efetiva no imaginário de uma parte dos brasileiros (como é o caso do respeito aos direitos dos presos). Ou seja, embora isso não explique tudo, não se pode perder de vista que muitas das práticas policiais ilegais têm uma aceitação tácita por parte da população brasileira.

Nas diversas turmas, os policiais em geral, ao final do curso, faziam questão de afirmar que, a partir daquele momento, iam-se tornar policiais modelos, mais respeitosos dos direitos humanos e não cometeriam os atos do passado. Havia aí um tom jocoso e cínico, pois tanto eles como nós não acreditávamos nisso. Entretanto, havia, também, certa preocupação dos policiais em aparentar ser policiais competentes e respeitadores da lei (muitos citaram o exemplo da Polícia Federal, que faz o trabalho sujo por debaixo do pano, sem que a imprensa venha a saber, o que dá a essa polícia uma imagem pública mais preservada).

Como no caso dos versos de Fernando Pessoa sobre o fingimento do poeta, que “finge tão completamente/ que chega a fingir que é dor/ a dor que deveras sente”, pode-se pensar que, embora haja risco de os policiais continuarem a cometer atos infratores – mas com a preocupação de torná-los menos visíveis –, há também a possibilidade de eles se tornarem reféns de sua própria imagem. Ou seja, para construir e manter uma imagem positiva, fruto da pressão da opinião pública, os policiais podem acabar tendo de agir de acordo com a imagem que eles querem criar.

Isso, por mais improvável que possa parecer neste mo-



mento, leva-nos a pensar que o curso de direitos humanos para policiais pode ter uma “utilidade muito grande”; a de ser, entre os policiais, um canal de transmissão dos anseios de segmentos da sociedade civil no que se refere às instituições policiais e à segurança pública.

## **6 A dimensão política dos cursos de direitos humanos**

Tudo isso nos interpela profundamente. Em uma perspectiva de mudanças nas polícias (e todos concordam que elas são mais que urgentes no País), como se deve agir? Que transformações institucionais devem ser almejadas para que se possa pensar em uma polícia cidadã e respeitadora dos direitos humanos?

Diversas propostas circulam hoje na sociedade brasileira para resolver essas questões, que vão desde a criação de mecanismos externos de controle das polícias (as ouvidorias, por exemplo) até a maior seletividade nos concursos para policiais e a formação mais adequada e adaptada às necessidades do trabalho policial.

Contudo, para além dessas medidas tradicionalmente apontadas como capazes de melhorar as polícias brasileiras, os cursos, de que este texto trata, mostram, também, ser necessário avançar em direção à maior compreensão dos valores e representações que povoam o imaginário dos policiais. Essa compreensão passa desde o entendimento das dificuldades cotidianas dos policiais (o medo de ser retaliado pelos marginais ou de ser rejeitado pelos demais colegas) até as idéias que os policiais têm de justiça e direitos humanos.

Isso poderá ajudar a que se encontrem meios de estabelecer mudanças nas polícias sem a completa renovação dos seus quadros. Isto é, embora seja preciso expurgar os policiais envolvidos com a criminalidade ou com o desrespeito aos direitos humanos, isso não basta para se criar uma polícia cidadã; o que só será possível se conseguirmos criar, no interior das instituições policiais, espaços de desnaturalização das práticas policiais que hoje são consideradas normais pelos próprios policiais.

Para isso, precisa-se aprofundar a problematização da dicotomia que existe entre os princípios de respeito à cidadania – com os quais os policiais tendiam a concordar no nível do discurso – e as práticas institucionalizadas na polícia.

Como fazer isso? Eis uma grande questão. A tônica dos cursos tem sido debater com os policiais alguns temas



tomados de seu cotidiano. Não se pode dizer, no entanto, que isso esteja surtindo efeitos extraordinários (nem era de se esperar, talvez, algo nesse sentido). Contudo, pelos contatos criados, tem havido a possibilidade de articulação com policiais que pensam na questão da segurança pública para além dos limites de cada corporação policial. Ou seja, há muitos policiais que concordam que as mudanças nas polícias dizem respeito não só aos policiais, mas também a toda a sociedade brasileira, sendo o espaço criado pela experiência, um meio de reuni-los.

É nesse sentido que se pode afirmar que esses cursos de direitos humanos têm uma dimensão política importante. Eles são um meio de aglutinação – em torno dos valores da cidadania – de policiais, de militantes de movimentos sociais e organizações não-governamentais (ONGs), de pesquisadores e de professores universitários.

Com a constituição dessas redes, torna-se possível pensar na implementação de medidas pontuais que propiciem maior porosidade das polícias aos ideais democráticos e de respeito aos direitos dos cidadãos – de todos os cidadãos.

Concretamente, os cursos criaram as condições necessárias para que fosse proposto um projeto de reordenamento institucional da Polícia Militar em Sergipe.<sup>12</sup> Esse projeto, depois de longas negociações e de obter o aval das principais lideranças entre os policiais (tanto do alto escalão, formado principalmente por coronéis, quanto pelos oficiais de nível médio – tenentes, capitães e majores), foi abruptamente interrompido às vésperas de uma greve de policiais no ano 2000.<sup>13</sup> A razão alegada para essa interrupção foi, principalmente, que não havia clima interno para o desenvolvimento de tal projeto, uma vez que o clima de greve e o conflito entre oficiais oriundos do Exército (os chamados R-2) e os que cursaram a Academia de Polícia (os chamados acadêmicos) tornavam a situação bastante explosiva.<sup>14</sup>

Além disso, alguns oficiais do alto escalão, interessados em desestabilizar o comandante da corporação, começaram a inviabilizar toda perspectiva de se implantar um projeto com tal amplitude, o que era perceptível no esvaziamento das reuniões do grupo e nos comentários dos corretores.

De todo modo, o fato era que o projeto de reestruturação da PM-SE foi completamente abortado quando, após uma greve de policiais militares de mais de duas

---

(2001).

12 Trata-se, com efeito, de um projeto de linha institucionalista, que consistia na formação de grupos de discussões no interior da PM, com o intuito de discutir os problemas das corporações e as possibilidades de ação do grupo para solucioná-los. O objetivo implícito em tal projeto era o de levar os policiais, em seus diversos níveis, e os representantes da comunidade a elaborar uma “política de segurança pública” para a PM sergipana.

13 Com uma roupagem ligeiramente diferente, o projeto foi retomado em setembro de 2001.

14 Efetivamente, diversos oficiais advertiram sobre o fato de que poderia “sair tiro” se alguns oficiais inimigos se encontrassem em um

semanas, houve uma mudança no Comando da PM, com a vinda de um coronel do Exército para assumir esse posto.<sup>15</sup>

Esse incidente vem mostrar, mais uma vez, a completa falta de autonomia das cúpulas de comando das polícias. Se for desejável que haja um controle social sobre as polícias, há um grande perigo quando o único controle é exercido pelo Executivo dos governos estaduais. Isso tem feito com que a polícia sergipana esteja sempre sujeita às pressões partindo dos poderes políticos locais, o que é afirmado até pelos oficiais das mais altas patentes.

Isso é visível mesmo nos momentos em que há uma completa inversão dos valores hierárquicos, como nos casos das greves dos policiais. Nesses momentos, uma das principais preocupações dos líderes dos movimentos grevistas é a de pôr em ação a rede de contatos políticos que, segundo os próprios policiais, todos os oficiais precisam ter para garantir a primazia nas promoções no interior da corporação. Dessa maneira, durante as greves, não eram raras as visitas de oficiais, em grupo ou de forma isolada, a políticos da base de apoio do governo estadual; sem contar a presença constante desses políticos nas reuniões de massa dos grevistas.

A impressão que temos é que esses contatos têm um caráter diverso da busca de apoio político por outros grupos de trabalhadores em greve. No caso dos policiais, trata-se mais de ativar “alianças” políticas que procurar apoio de políticos em situação de conflito com o governo por questões salariais.

A grande questão, para alguns policiais e também para a sociedade civil, é que toda “aliança” tem seu preço. No caso dos policiais sergipanos (tanto da Polícia Militar quanto da Polícia Civil), esse preço era a completa subordinação aos interesses dos grupos políticos locais com algum poder na máquina estatal.<sup>16</sup>

Há mesmo o caso de um comandante geral da PM que, para demonstrar sua falta de autonomia, confessou que não tinha poderes nem para trocar o comando de um batalhão no Interior, pois os políticos locais poderiam forçá-lo, via governador, a voltar atrás em sua decisão. Segundo o mesmo comandante, isso havia acontecido recentemente quando ele tentara mudar o comandante de uma cidade importante do Interior do Estado; mesmo tendo aconselhado o novo indicado a fazer uma política de boa vizinhança com o prefeito e com os políticos locais, poucos dias de-

---

mesmo recinto para discutir algo.

15 Fato que pode ser explicado tanto pela vontade do poder político local em disciplinar a PM, como também pelo interesse do Exército em voltar a ter controle sobre a Polícia Militar (formalmente sob o controle dos governos dos Estados).

16 Durante o curso para os delegados recém-concursados, por exemplo, um delegado mais antigo organizou um almoço com um deputado federal em busca de novos apoios entre os delegados.

17 Observe-se que os cursos de direitos humanos conseguiram, pelo menos, construir certa relação de confiança entre policiais e a CDH/UFS. Não é outra a explicação para que um alto oficial tenha permitido que um professor universitário

pois, o antigo comandante do batalhão voltava ao seu cargo por força de pressões políticas.

O absurdo dessa situação, ainda segundo o comandante, chegava ao paroxismo de não ter autonomia nem mesmo para realocar alguns soldados da corporação. Ele teve de voltar atrás em sua decisão de tirar um soldado específico da segurança da Procuradoria do Estado, pois houve a intervenção direta do governador a pedido de um procurador (conforme documentos comprobatórios apresentados pelo próprio comandante).<sup>17</sup>

É natural, pois, que, em uma situação em que as regras institucionais legais estão subordinadas a regras informais (segundo a capacidade de cada grupo da organização em obter apoio político fora da instituição no Executivo, no Legislativo ou no Judiciário), os conflitos se dêem de forma particularmente exacerbada. Quando há o não-respeito às regras existentes ou a ausência de negociação com os pares para efetivar novas regras, abre-se o caminho para conflitos institucionais de monta.<sup>18</sup>

Tudo isso demonstra claramente a dependência da polícia, a qual é um mero instrumento das forças políticas hegemônicas no Estado. Isso leva a polícia, nas próprias palavras de um alto oficial, a procurar participar da política (ou com candidaturas de policiais – embora nenhum policial sergipano tenha sido eleito até aqui – ou apoiando abertamente políticos, principalmente, para o governo do Estado). Os oficiais mais velhos citam a época em que os principais líderes dos policiais apoiaram um candidato a governador que perdeu as eleições, o que teria levado o governador eleito a “perseguir” a polícia. Há também a lembrança de um comandante que teria prometido 7.500 votos de policiais a um candidato à reeleição para governador, levando-o a influenciar o voto dos soldados da corporação. Não se sabe ao certo, por motivos óbvios, se com ou sem sucesso.

De qualquer forma, não seria exagerado afirmar que o maior empecilho para o desenvolvimento do Projeto de Reordenamento Institucional proposto pela CDH/UFS foi de ordem interna, pois os conflitos entre os grupos de policiais eram de tal ordem que qualquer tentativa de diálogo havia-se tornado inviável. Ou seja, os oficiais resolveram investir sua energia em outras estratégias, mais atreladas às disputas políticas.

O que isso mostra para além das especificidades do caso em estudo? Mostra que o “espírito de corpo” das insti-

---

tivesse acesso a documentos tão comprometedores.

18 O exemplo mais evidente disso é o conflito que opõe oficiais oriundos do Exército, os R-2, (que ingressaram sem concurso na polícia no início dos anos 90, logo após entrarem para a reserva do Exército) e os oficiais que cursaram a Academia de Polícia. Esses dois grupos competem pelas promoções e pelos cargos de comando na PM, o que os fazem realizar reuniões regulares em separado para estabelecer estratégias de ações comuns a cada grupo em busca de apoios políticos fora da polícia. Assim, os R-2, embora representem apenas 10% do total de oficiais, por conta dos apoios obtidos nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de Sergipe, têm obtido

tuições policiais – tão propalado pelos policiais e por outros segmentos sociais – é secundário em relação às disputas internas pelo controle da corporação (mas com elos externos à polícia). Em outras palavras, o compromisso dos oficiais com a segurança pública estaria subsumido às disputas internas pelos postos de mando, sinônimo de poder, de *status* e de melhores salários via comissões.

O que demonstra, também, como a corporação tem sido usada de forma privada pelos policiais. A polícia sergipana está permeada pelos interesses privados de grupos diversos (políticos e outros) e pela visão predominantemente individualista de seus membros.<sup>19</sup> Mesmo o projeto proposto pela CDH/UFS é visto pela maioria dos policiais mais como um espaço para ser ocupado politicamente do que como algo novo que possa dar frutos à PM. O que explicaria a dicotomia entre os compromissos assumidos e as práticas.

Essa avaliação não é apenas a do pesquisador; foi-nos confiada, também, por um jovem capitão que, preocupado com o clima institucional, não via um futuro promissor para a corporação. Para ele, os policiais haviam perdido a noção de interesse pela corporação, passando os interesses pessoais a ter maior importância que a imagem da polícia passada para a sociedade.

Além disso, ele dizia não entender como alguns oficiais negavam-se a trabalhar com outros oficiais superiores apenas porque uns eram acadêmicos e outros R-2. Segundo ele, podia-se não gostar de um oficial, mas não se recusar a trabalhar com ele, pois isso vai além de simpatia pessoal. Ele se perguntava, ainda, o que esses oficiais poderiam exigir de seus subordinados se davam um exemplo tão negativo.

Segundo ele, grupos rivais sempre existiram no interior das polícias, mas no passado, esses grupos eram comandados por coronéis; e atualmente são formados por capitães e tenentes, pessoal operacional, o que dá um caráter mais violento e direto aos conflitos e embates. Há aí, talvez, a influência da entrada na polícia de jovens menos presos aos ditames do militarismo e menos formados nesse espírito, o que os torna mais propensos ao uso do espaço público para a mobilização de aliados. Além disso, nesses conflitos ficava mais evidente quanto eles tinham a ver com os interesses pessoais envolvidos: a promoção de alguns, o controle, por outros, da caixa beneficente dos policiais, etc.

A existência de análises desse tipo no interior das polícias vem mostrar que há aliados nessas corporações. En-

---

importantes vitórias  
jurídicas e políticas nessa  
disputa.

19 O individualismo,  
como desdobramento da

tretanto, mesmo para os policiais mais próximos ao trabalho desenvolvido pela CDH/UFS, os problemas das polícias restringiam-se a uma simples questão de espírito de corpo, os quais os próprios policiais poderiam resolver. Com isso, a questão do controle social sobre as polícias tornava-se secundária, o que vem demonstrar os limites de uma reflexão sobre as polícias que não seja também uma reflexão sobre a relação polícia – sociedade.

## 7 Conclusão: sobre o público e o privado

Tudo isso leva-nos à reflexão sobre o significado da redemocratização no Brasil. O que está ocorrendo na polícia é mais ou menos o mesmo que em todos os setores públicos; a polícia incorporou o sentido de algumas demandas democratizantes no País (diminuição das hierarquias sociais e institucionais, maior participação das bases, etc.), mas com uma utilização para fins privados. Melhor dizendo, as instituições brasileiras se democratizaram nos procedimentos, mas não em termos de compromisso com os interesses e as causas públicas, sem o sentido do público. Isso era alimentado no passado pelo nacionalismo e, no caso das polícias, pelo espírito de corpo militar. Se for verdade que havia pouco espaço para a democracia nesse ambiente marcado pelo corporativismo e autoritarismo, havia também certo espaço para o desenvolvimento do espírito público, certo compromisso com a coletividade,<sup>20</sup> que era oriundo, sobretudo, dos discursos ideológicos que marcavam a sociedade brasileira da época.

Com o crescimento da ideologia individualista que perpassa nos discursos centrados na lógica do mercado, as ideologias coletivistas e comunitárias tornaram-se *démodés*. Essa lógica individualista penetrou também na gestão das coisas públicas no Brasil, pois a lógica do Estado mínimo tende a transferir para os cidadãos o que outrora era tido como responsabilidade pública: pense-se nas políticas atuais em áreas tão sensíveis como a saúde, a previdência, a educação. Com isso, tem-se a impressão de que o País jogou fora, com a água do banho (o corporativismo, o autoritarismo), também, a criança (o espírito público).

Além disso, o tipo de democratização que se processou no Brasil (uma democratização limitada, de cunho apenas procedural), segundo autores como O'Donnell (1991) e Sorj (2000), também colaborou para transformar o espírito coletivista, que se esboçou durante algumas décadas no País,

---

modernidade, tem-se expandido muito no Brasil contemporâneo.

20 Não se trata, aqui, de defender a volta ao militarismo e ao nacionalismo, que tantos males causaram à sociedade brasileira. O que pretendemos é apenas refletir sobre a necessidade de se pensar novas formas de solidariedades sociais que possam servir de gérmen para um “novo contrato

em individualismo desenfreado. Com isso, embora tenha sido aberto o campo para maior liberalização do Estado, este se tornou mais privatista (tanto no que diz respeito aos seus quadros quanto no que se refere à ação institucional).

A questão subjacente é que, enquanto se esperava que a democratização trouxesse maior transparência e desenvolvimento do espírito público, a realidade tem demonstrado justamente o contrário; está ocorrendo aqui o que Montesquieu (1997) via como perigoso nas repúblicas, a saber: a ausência de virtude, do espírito cívico. O mesmo pode ser dito das instituições públicas em democracias.

Assim, a redemocratização que se deu no Brasil levou à maior liberalização das instituições policiais, mas apenas para fins privados. Se a polícia não conseguir desvencilhar-se dos particularismos que a permeiam, colocando sua função pública acima dos interesses privados de seus membros (como a sociedade civil espera que seja feito), pode-se dizer que haverá pouco espaço para a sobrevivência dessa instituição, ao menos da forma como a conhecemos até aqui.

Em suma, a democracia brasileira (e latino-americana por extensão) se encontra em um dilema: ou ela consegue restabelecer novas formas de sociabilidades comunitárias pautadas no respeito e no reconhecimento do outro (Taylor, 1997) ou as suas sociedades correm o risco de se desagregarem, dando lugar a uma anarquia individualista que poderia favorecer o retorno de soluções autoritárias (o caso da Colômbia é certamente o mais grave, mas não o único).

O papel do Estado não pode ser negligenciado, sendo importante no processo de ordenamento social, pelo menos enquanto não se inventarem formas de vida societária que prescindam da organização estatal.

Contudo, o principal papel cabe à própria sociedade, na medida em que se auto-organize, criando mecanismos de defesa contra a “privatização” do público, exigindo dos órgãos públicos maior compromisso com ela.

Esses conselhos, aliás, já haviam sido dados por Tocqueville (1962), em meados do século XIX, ao retratar a nascente democracia americana. A grande diferença em relação à nossa época é que, ao contrário do passado recente, as grandes idéias comunitárias de “nação”, “religião”, “cultura” já não têm o mesmo charme ideológico, e hoje vivemos em uma era de “declínio do homem público”, como o quer Sennett (1998).

Sem cair na pura e simples apologia da globalização e



do processo de descentramento do qual fala Giddens (1991), é preciso que os democratas modernos saibam conciliar, na prática, a idéia de universalização econômica e cultural com a universalização de direitos, os quais, talvez, possam vir a ser os elementos de construção de uma “sociabilidade comunitária”.

Em suma, há a necessidade de um trabalho conjugado do Estado e da sociedade para que se possa refundar um “pacto social”, como diria Rousseau (1997). Um pacto baseado na liberdade e na igualdade (pré-requisitos para a democracia), mas também na solidariedade social (pré-requisito para toda a vida social).

Essas reflexões devem nos sensibilizar quanto ao que está em jogo quando se pensa em mudança nas corporações policiais. Não se trata apenas de mudar alguns aspectos de uma instituição muito importante para a nossa vida. Trata-se, também, de se repensar a própria lógica social: tanto a lógica a que estamos submetidos como aquela que utopicamente gostaríamos de instaurar.

Por isso, é vital aumentar o controle social sobre as polícias, tirando-as tanto das lógicas privatistas dos conflitos internos entre policiais quanto da lógica clientelística em que a polícia é usada para beneficiar os interesses dos grupos políticos com influência no aparelho estatal. Nesse sentido, várias experiências estão sendo tentadas no País, tais como: as ouvidorias, os conselhos de segurança, as polícias comunitárias.

Nessa perspectiva, o curso de direitos humanos para policiais vem mostrar que as transformações nas políticas públicas e no próprio funcionamento do Estado dependem, necessariamente, da organização da sociedade civil. Não se trata apenas de pensar as formas clássicas de organização e pressão dos grupos na sociedade, mas também de se levar em conta formas de “intervenção direta” da sociedade sobre o Estado a partir de dentro. Ou seja, há a necessidade de se ocupar o Estado para transformá-lo, negociando normas institucionais que levem em conta os interesses das comunidades.

Em certo sentido, pode-se dizer que se criaria, então, uma indistinção momentânea entre a sociedade e o Estado, ou melhor, entre os que detêm cargos públicos e os que são cidadãos sem poder de decisão: todos envolvidos em uma dinâmica de reflexão sobre o “mundo comum”.

Certamente, no que diz respeito à segurança pública

no Brasil (e, também, pode-se especular em outros países latino-americanos), a resolução dos graves problemas atuais passa por tipos de ação que se dêem não apenas na esfera estatal, mas também na “esfera pública dos que dividem o mundo comum”, em que todos, funcionários públicos, cidadãos comuns, intelectuais, militantes de movimentos sociais ou do Terceiro Setor, temos responsabilidade nas mudanças.

Dessa forma, o curso de direitos humanos para policiais, mais que uma experiência pedagógica piloto, pode ser visto como uma experiência de “intervenção social” sobre o aparato policial. Não se trata, obviamente, do tipo de ação direta pregada pelos movimentos sociais desde o século XVIII, quando o Estado era visto como um oponente; tampouco se trata da completa indistinção do Estado e da sociedade, como reivindicam alguns grupos anarquistas. Trata-se de outra configuração, muito mais complexa e sutil do que a presente nessas duas posições. Daí, o uso do termo “intervenção social” para indicar uma situação em que as partes (Estado e sociedade – divisão respaldada na tradição moderna, a qual, para o bem ou para o mal, temos como herança histórica) interagem de forma a se construir um arranjo institucional e social.

É óbvio que tudo isso só existe como perspectiva, como potencialidade da ação. É óbvio, também, que isso só será possível se uma perspectiva “utópico-transformadora” se tornar hegemônica no interior das instituições e de toda a sociedade.

Contudo, não podemos engessar a imaginação e a ação com base no pragmatismo. Precisamos pensar para além do que a correlação de forças atuais permite, vislumbrando potencialidades nas experiências vivenciadas. Toda a questão será transformar as potencialidades em realidade. Mas essa já é outra história.

### Referências bibliográficas

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. São Paulo: Ed. Campus, 1992.

BUARQUE, Cristovam. **O colapso da modernidade brasileira**. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

\_\_\_\_\_. **O que é apartação**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.



GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.

\_\_\_\_\_. **Mudanças estruturais da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemony and socialist strategy**. London: Verso, 1985.

LEFORT, Claude. **L'invention démocratique**. Paris: Fayard, 1983.

MENDONÇA FILHO, Manoel Carlos. A noção de educação e seus critérios de sentido. **NÓESIS**, Salvador, n.1, v. 2, jan./dez. 2000.

\_\_\_\_\_. **A noção de segurança democrática como alternativa para a crise da função policial**. Aracaju: UFS, 2001. Mimeografado.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **Do espírito das leis**. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Col. Os Pensadores).

MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996.

NEVES, Paulo Sérgio da Costa et al. Direitos humanos e espaço público: novas formas de luta pela cidadania simbólica no Brasil. In: **ENCONTRO REGIONAL DE CIENTISTAS SOCIAIS**, 10., 2001. Salvador. Texto apresentado no GT 10 (Estado, cidadania e movimentos sociais). Salvador, ago. 2001.

\_\_\_\_\_. Educação e direitos humanos: uma equação inconclusa. **Revista de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação da UFS**, Aracaju, 2000.

\_\_\_\_\_. **Processos de exclusão, espaço público e cidadania em Sergipe**. Projeto de pesquisa. Aracaju: UFS-CNPq, 2000. Mimeografado.

O'DONNELL, Guilherme. Democracia delegativa? **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 31, out. 1991.

\_\_\_\_\_. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 36, jul. 1993.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Col. Os Pensadores).

SENNETT, Richard. **O declínio do homem público**: as tiranias da intimidade. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

TAYLOR, Charles. **As fontes do self**. São Paulo: Loyola, 1997.

THOMPSON, John B. **A mídia e modernidade**: uma teoria social da mídia. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1962.

TOURAINÉ, Alain. **Critique de la modernité**. Paris: Fayard, [1992].

WEFFORT, Francisco. **Qual democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

# Superando a dicotomia sociedade X policial militar: relato de uma experiência

*Maria Teresa Nobre \**

*Frederico Leão Pinheiro \*\**

A Polícia Militar é, no Brasil, responsável pelo patrulhamento urbano, trabalhando diariamente em contato com a população. Dessa forma, a ação da polícia está ligada não só a ocorrências de contravenções e crimes propriamente ditos (como roubos, agressões, assassinatos, etc.), mas também aos mais variados tipos de mediação e controle de conflitos sociais de maneira ostensiva, desde manifestações, protestos públicos e greves até brigas entre vizinhos, familiares.

Analisando essas diversas situações, podemos constatar que o desempenho profissional do policial está ligado a um grande número de situações delicadas e controversas de nossa organização social, ao mesmo tempo em que exige uma ação de resultado imediato, que pode, muitas vezes, resultar tanto em cumprimento da lei como em agressão a direitos civis, em salvar vidas ou precipitar mortes.

As crescentes situações de tensão social são vistas, aqui, como alguns dos principais provocadores do alarmante número de atritos entre a função polícia e a sociedade. Essas situações estão ligadas, entre outras coisas, aos fatores socioeconômicos, à posição intermediária da polícia diante da população e do sistema sociopolítico vigente, à falta de capacitação dos policiais e de infra-estrutura das polícias, à grande rigidez de ação relacionada com as instituições totais (no caso, instituição militar), ao mau uso dessas instituições para fins particulares, políticos e econômicos.

Podemos acrescentar, ainda, a forte influência dos meios de comunicação de massa sobre a mobilização de opiniões, que, em sua forma de funcionar, muitas vezes acabam por acirrar essa tensão social. As matérias veiculadas pela imprensa, pelo rádio e pela televisão, na maioria, ao tratarem da polícia, enfocam sempre seu embate com a população, o

---

\* Professora do Departamento de Psicologia da UFS, membro da Comissão de Direitos Humanos da Universidade Federal de Sergipe (CDH/UFS) e instrutora do Curso A Polícia como Protetora dos Direitos Humanos.

\*\* Aluno do Curso de Psicologia e estagiário-bolsista da CDH no Curso A Polícia como Protetora dos Direitos Humanos.

que acaba por provocar uma separação cada vez maior no relacionamento desses dois segmentos, incentivando a manutenção de diferenças como grupos distintos, e desviando o olhar da análise crítica que o tema exige.

Este artigo relata a experiência com uma turma de praças, incluindo sargentos, cabos e soldados de diferentes batalhões durante o Curso A Polícia como Protetora dos Direitos Humanos, desenvolvido pela Comissão de Direitos Humanos da Universidade Federal de Sergipe (CDH/UFS). Houve a preocupação de que o curso fosse ministrado na sede da Fundação de Apoio à Pesquisa no Estado de Sergipe (Fapese), portanto fora do espaço físico da Polícia Militar; foi pedido, também, para os policiais participarem desarmados e, de preferência, sem uniforme. Solicitou-se, ainda, que a participação dos alunos não fosse compulsória; com a frequência controlada pelos instrutores, e não pela polícia. Com isso, objetivou-se permitir uma discussão mais aberta e livre do controle institucional além de promover uma situação em que os instrutores e alunos pudessem evitar posturas defensivas previamente estabelecidas.

A estrutura do curso foi basicamente a mesma para todas as turmas: dez aulas, perfazendo um total de 40 horas, que correspondiam a temas distintos, ministradas por diferentes instrutores, com a presença de um estagiário-bolsista da CDH, responsável pelo registro etnográfico dos depoimentos dos sujeitos e das discussões que surgiam daí. Na abertura, fazia-se um levantamento acerca do interesse em participar do curso, com aplicação de um questionário com dados cadastrais, para construção do perfil funcional e da situação socioeconômica dos participantes, que respondiam, ainda, a algumas questões abertas para se coletar dados referentes ao seu conceito sobre direitos humanos, função policial, cidadania e sua relação com a instituição Polícia. Na última aula, fazia-se a avaliação do curso e dos instrutores e, via de regra, os próprios policiais organizavam a “comemoração de encerramento”.

A possibilidade de um “encontro face a face” de policiais militares e professores universitários reunidos numa prática político-educativa em torno da noção ampliada de direitos humanos vinculada ao exercício da cidadania, a constatação de que “somos todos funcionários públicos” e o contato com alguns policiais – que não só se afinavam com o discurso, mas desenvolviam práticas compatíveis com os direitos humanos – foram as condições que permitiram aos

dois grupos o estabelecimento de um diálogo e a constituição de um espaço de publicização de problemas institucionais da organização policial e da sua relação com a sociedade, que não encontra, freqüentemente, outros espaços de enunciação.

O curso funcionou mais como um espaço para diálogo da polícia com a sociedade do que para a transmissão de informações e conteúdos acerca de direitos humanos, permitindo, em alguns momentos, uma articulação do grupo de policiais, ainda que embrionária e circunstancial, e viabilizando abertamente a discussão em torno do funcionamento interno da polícia, dos problemas organizacionais que a corporação enfrenta, dos temas polêmicos relacionados com o trabalho do policial militar.

Dentre todas as discussões travadas, um tema sobressaiu: a dicotomia polícia x sociedade, sentida pelos alunos como causa de desgaste, descontentamento e insatisfação com o trabalho, além das referências à “falta de direitos humanos” dos próprios policiais, como membros de uma organização social totalitária, extremamente hierarquizada e autoritária.

Por outro lado, essa dicotomia também foi, para os membros da CDH, um grande obstáculo a ser superado. Nas primeiras aproximações com o campo, velhas imagens e representações acerca do que é a polícia para antigos militantes do movimento estudantil e de partidos de esquerda nos anos 80 – hoje professores universitários – e a imagem da polícia como uma “instituição não resgatável” precisaram ser repensadas e desconstruídas. Essa dificuldade aliada à noção estereotipada de que “direitos humanos são direitos de bandidos” – que circulava ora explícita, ora implicitamente no grupo de policiais ao receber os instrutores, vistos, nos primeiros contatos, como “forasteiros” – representavam barreiras mútuas, que precisaram ser desfeitas sob pena da inviabilidade total de realização do trabalho.

Apesar de as discussões estarem inicialmente direcionadas pelos conteúdos propostos em cada módulo, foi constatado que determinados temas se repetiram praticamente em todas as aulas. Com base nessas observações, este artigo procura identificar, no discurso dos participantes do curso, depoimentos a respeito do processo de afastamento/aproximação do grupo de policiais militares em relação aos demais segmentos da sociedade.

Os fatores que se referem ao afastamento são descritos

como se partissem tanto dos próprios policiais nas suas práticas institucionais – orientadas por certo funcionamento da Polícia Militar (desde a legislação até a infra-estrutura e as relações hierárquicas) – como da sociedade civil mediante várias instituições (sobretudo a ação da mídia). Ainda por esses depoimentos, foi possível identificar posicionamentos que denotam uma proximidade, interesses ou pontos em comum entre policiais e demais segmentos da sociedade, de onde se pode partir para superar o processo de separação estabelecido.

## **1 As imagens e representações prévias entre grupos sociais**

Antes de se discutir como o problema da separação do grupo de policiais militares de outros grupos sociais se manifesta na nossa sociedade, é pertinente pensar um pouco em como se constituem e se difundem as imagens e representações entre grupos diferentes.

Em sua relação com o mundo, os homens constroem coletivamente sistemas simbólicos de crenças e valores, que passam a ser objetivados com a intercomunicação humana por meio da linguagem. Uma vez estabelecidos coletivamente alguns consensos entre os sistemas simbólicos, estes passam a atuar no seu processo de construção e manutenção, influenciando a concepção de mundo do homem, mediante a ação do próprio homem na transmissão desses sistemas.

Bourdieu (1994) vê os consensos entre sistemas simbólicos de crenças e valores como constituindo uma “cultura dominante”, que teria duas funções: uma função lógica de ordenação do mundo e estabelecimento de um consenso a seu respeito e uma função ideológica ou política, que surgiria a partir do consenso gerado por sua primeira função (a lógica), para daí legitimar uma ordem arbitrária, manejada pelo próprio homem, contribuindo para a “conservação simbólica das relações de forças vigentes”.

É dentro desses contextos, que produzem esses consensos, que o homem tem a possibilidade de se constituir como indivíduo, e, conseqüentemente, como agente da conservação desses sistemas. Cada pessoa, cada “indivíduo” que está em uma sociedade toma parte em um determinado lugar na sua organização, tem uma determinada função, uma propriedade ou trabalho específico, algum tipo de tarefa para os outros, não sendo fácil escapar do determinismo dessas

relações, como diz Elias (1994, p. 21-23):

Apesar de toda sua liberdade individual de movimento, há também, claramente, uma ordem oculta e não diretamente perceptível pelos sentidos [...] Cada pessoa está vinculada a outra por laços invisíveis, sejam eles de trabalho, propriedade, instintos ou afetos, [...] a ordem invisível desta forma de vida em comum, que não pode ser diretamente percebida, oferece ao indivíduo uma forma mais ou menos restrita de funções e modos de comportamento possíveis.

O autor chama a atenção, ainda, para o fato de que, embora esse contexto tenha leis próprias, sua estrutura não é uma criação de um indivíduo em particular nem de muitos indivíduos, assim como também não é algo que exista fora desses; é simplesmente o processo dialético de construção mútua do homem e da sociedade, processo esse que não pode ser visto como fruto de uma inter-relação dicotômica entre homem e sociedade, mas sim como a própria relação em si.

Trazendo para o contexto de nossa sociedade ocidental, temos, inicialmente, que a perda de referências coletivas na transição do feudalismo para o capitalismo contribuiu para que o homem construísse referências internas, surgindo espaço para a experiência de uma “subjetividade privatizada” (Figueiredo, 2000). Mais tarde, com o estabelecimento do modo de produção capitalista, deparamo-nos com a crescente divisão do trabalho, da qual decorre a separação entre homem e bem produzido, já que agora o trabalho é especializado, não sendo o homem responsável pela produção de um bem, mas por uma parte dele (Huberman, 1986). Daí, desenvolve-se no homem uma crescente não-identificação com os processos de constituição da realidade sócio-histórica da qual faz parte; o homem passa a se enxergar cada vez menos como responsável pela manutenção das ordens estabelecidas, entrando de maneira mais intensa em um processo de individualização, tendo na sociedade um mundo externo pelo qual não se sente responsável e distanciada da própria realidade interna (Elias, 1994).

O advento dos meios de comunicação de massa e da indústria cultural, os quais passam a ser produzidos como uma mercadoria a ser consumida (Adorno; Horkheimer, 1978), vai também contribuir com o delineamento desse quadro e interferir profundamente na visão que o homem tem de si, como não participante na constituição do mundo

que o cerca e da manutenção dos sistemas simbólicos. A TV, por exemplo, apresenta diariamente as novas tendências da sociedade, as novas (ou velhas) normas de conduta, contribuindo para o processo de alienação do espectador, constituindo-se, hoje, um instrumento, não só de registro (até menos), mas de construção da realidade (Bourdieu, 1997), promovendo uma impossibilidade, por parte dos telespectadores, de se enxergar como fatores também determinantes da legitimação dessa realidade.

A partir do momento em que o homem não consegue se enxergar como parte integrante e contribuinte da manutenção dos sistemas simbólicos de crenças e valores, esses tendem a se cristalizar, tomando a aparência de autônomos. Entretanto, essas cristalizações vão estar presentes no processo de individualização e de auto-identificação do homem como pertencente a um grupo do qual faz parte.

Essa noção está ligada ao que Ciampa (1984) chama de “representações prévias” dentro dos grupos sociais; essas representações seriam estabelecidas pela cristalização dessas construções simbólicas que delimitariam o pertencimento dos indivíduos a um grupo, determinando, por outro lado, a conseqüente possibilidade de incompatibilidade com outros grupos.

Dessa forma, os grupos sociais, em uma totalidade sócio-histórica servem tanto para constituir a união quanto para a separação dos homens: união em torno de si mesmo e separação dos outros, cristalizando os sistemas simbólicos de crenças e valores de um grupo em relação aos demais.

Esse processo, essas “tipificações” se dariam em decorrência do não-contato entre os integrantes desses grupos distintos, em que prevalece uma imagem previamente criada acerca do outro. A promoção de um contato, de uma situação “face a face” promoveria a quebra dessas barreiras (Berger; Luckmann, 1981).

Nesse sentido, cabe pensar sobre etnocentrismo como “percepção e avaliação da realidade centrada no grupo de pertença, que serve de ponto de referência para a classificação e avaliação de outros grupos” (Campbel apud Amâncio, 1997, p. 289). É interessante, ainda, a análise que Lewin (apud Amâncio, 1997) faz sobre conflitos intergrupais ao investigar, na década de 40, o anti-semitismo como forma de discriminação social, situando-a em forças externas ao grupo discriminado e independentes do comportamento ou das características de seus membros.



Segundo Ciampa (1984, p. 64), diferenças e igualdades são instituídas conforme os vários grupos sociais dos quais os indivíduos fazem parte; em outras palavras, a constituição de um grupo delimita a igualdade dos que dele fazem parte e a diferenciação dos que dele estão excluídos. Essas diferenças e igualdades passam a ser alimentadas por seus membros mediante os sistemas de valores cristalizados, que recebem “o conhecimento de si, pelo reconhecimento recíproco dos indivíduos identificados através de um determinado grupo social que existe objetivamente, com sua história, suas tradições, suas normas, seus interesses” (Ciampa, 1984, p. 64).

Assim, tomamos essas incompatibilidades e semelhanças de forma alienada, sem perceber os processos pelos quais elas se dão, naturalizando-as como inerentes ao grupo, ao indivíduo, desvinculando-as de nossa ação nesse grupo, da ação do próprio homem, imbuído dessas cristalizações e das relações que se estabelecem entre os que estão inseridos no mesmo processo.

Podemos dizer, assim, que a realidade se constrói pelas relações sociais em suas articulações de significado (Berger; Luckmann, 1981). As crenças e os valores formados a partir dos acontecimentos vividos por um grupo social são transmitidos aos outros membros que nele ingressam de maneira a influir diretamente sobre a visão de mundo daquele grupo, passando a constituir vários regimes de verdades, responsáveis por estabelecer as margens de um campo de coerência das produções discursivas específicas (Foucault, 1996). Essas crenças e esses valores são convencionados pelo modo como os membros de uma sociedade se deixam afetar pelos acontecimentos que os cercam, passando, arbitrariamente, a produzir significados para os eventos de seu cotidiano (Culler, 1979).

Passemos agora a discutir sobre esse processo de separação entre grupos distintos, tomando-se o grupo dos policiais militares e a percepção que eles têm acerca da dicotomia que se estabelece entre seu grupo e os demais na nossa sociedade.

A Polícia Militar se estabelece no nosso modo de organização social como um grupo que se compõe de uma forma bastante institucionalizada, com um fim específico e já sedimentado no imaginário social, tanto dos policiais quanto da população, de “manutenção da ordem social”. Ao mesmo tempo, a função policial se estabelece como uma

profissão igual a qualquer outra na sociedade ou, mais especificamente, como “funcionalismo público”, que, num cenário de poucas opções de trabalho, se torna uma alternativa de emprego para um contingente considerável da população. Dessa forma, a identificação com a função policial passa, em primeiro lugar, pela tão escassa “oportunidade de emprego”. Entretanto, os modos de funcionamento da organização policial acabam por provocar uma ruptura entre a vida “lá fora” e a vida “aqui dentro”, gerando uma aproximação com o grupo no interior dela e um distanciamento dos que dela não fazem parte.

Sá (1998, p. 158), ao investigar os modos de produção de subjetividade da Polícia Militar cearense, identifica essa ruptura fortemente estabelecida partindo de uma preocupação em “explicar os mecanismos de poder implicados no processo de subjetivação pelo qual passam aqueles indivíduos que são ‘seqüestrados’ da vida social”. O autor, nesse trabalho, analisa as formas de socialização dos agentes da polícia, que passam por um processo de absorção do código de moralidade de seu grupo profissional. Nesse processo, deparam-se com as cristalizações dos sistemas simbólicos de crenças e valores nesse grupo, que ditam as semelhanças entre seus participantes e as diferenças destes com relação aos demais; isso, também, a partir da ação de seus integrantes e dos integrantes dos outros grupos.

No caso da polícia, temos uma situação peculiar na medida em que, na sua constituição como grupo, seus componentes passam pelo mesmo processo de alienação que ocorre em qualquer outro grupo: o processo de estar sob a influência de sistemas simbólicos de crenças e valores numa condição de exterioridade, ou seja, sem se aperceberem de sua participação na manutenção desses sistemas. Ao mesmo tempo, no desempenho de sua profissão, os policiais têm justamente o papel de contribuir para a manutenção da ordem social existente. Os policiais estariam, assim, em certo nível, “inconscientes” de sua ação na manutenção de sistemas simbólicos de crenças e valores da ordem estabelecida ao mesmo tempo em que teriam no seu papel profissional uma ação nesse sentido.

O papel de representante de uma ordem estabelecida desempenhado pelo policial, aliado à inserção deste em uma instituição total - caracterizada por uma forte barreira às relações sociais com o mundo externo, como é o caso da Polícia Militar - provoca, por um lado, o reconhecimento

da polícia, por parte dos demais segmentos da sociedade, como um grupo fechado, com formas rígidas de funcionamento; por outro, a submissão dos policiais a um conjunto de normas (legislação militar, por exemplo) e sua função profissional, que tem por objetivo impor uma ordem estabelecida, fazem com que eles se distanciem dos demais segmentos da sociedade, localizando-os no centro de tensão de conflitos entre as ordens estabelecidas e as forças que vão contra elas.

Os policiais, assim como quaisquer outros membros da sociedade, estão inseridos em vários grupos, porém em decorrência dessa posição singular no centro de tensões, acaba havendo um certo isolamento bilateral entre eles e os demais grupos. Há, com relação à polícia, a promoção exacerbada de uma auto-identificação de seus integrantes como grupo; simultaneamente, essa separação também é promovida pelos demais segmentos sociais que se identificam cada vez menos com esse grupo. Ao mesmo tempo em que os integrantes dos grupos agem impulsionados por um sentimento de identificação restrita ao grupo do qual fazem parte, são cada vez menos capazes de enxergar a própria participação nesse processo.

A afirmação dessa separação em nada melhora o convívio social e só compactua para o crescimento das tensões entre grupos sociais e polícia, a qual deveria desempenhar um papel de mediadora de conflitos e de promotora do respeito aos direitos civis, a que muitas vezes, também, ela própria não tem acesso. De forma contrária, acaba por ocorrer confronto entre os segmentos, armados com representações prévias uns dos outros, restringindo o diálogo.

A partir do exposto, verifica-se que há um processo de separação entre policial e sociedade, que se dá de maneira progressiva e “inconsciente” à medida que o policial vai se integrando na instituição e se identificando com um grupo fechado. De maneira geral, os membros da polícia passam a não se identificar com outros cidadãos com quem teriam muito em comum no sentido de posicionamento na sociedade, (em classe econômica, como contribuinte com direitos não respeitados no trabalho e na sociedade, etc.), o que acaba sendo correspondido, também, pelos demais segmentos da sociedade, provocando um processo contínuo de separação. Essa seria promovida por uma ordem social estabelecida ao mesmo tempo em que se reproduz constantemente pela ação dos próprios integrantes desta sociedade.

No caso específico, os policiais seriam submetidos a uma separação da sociedade ao mesmo tempo em que, também, passariam – pelo exercício do seu trabalho – a manter essa separação.

Voltando à idéia inicial, esse processo não se dá de maneira explícita para os policiais envolvidos nesse contexto (nem para o restante da sociedade também). Com a experiência do Curso A Polícia como Protetora dos Direitos Humanos – que se constitui uma “situação face a face” – esse processo pode ficar mais aparente para os participantes na medida em que são, no debate, confrontados com situações do trabalho cotidiano (especialmente o enfrentamento com a população) e instigados a problematizá-las. No momento em que é aberto um espaço de diálogo direto com representantes de outros segmentos, promove-se uma situação que possibilita, em termos, a quebra das representações prévias entre os dois grupos (Berger; Luckmann, 1981), ou se constitui, pelo menos, um primeiro passo nesse sentido.

## **2 A organização policial militar e sua relação com a sociedade**

Passamos, agora, a discorrer acerca dos temas mais evidenciados nas aulas, que estão agrupados nas seguintes categorias: a) a inserção e o “aculturamento” do policial na organização; b) condições de trabalho e práticas institucionais; c) a imagem da polícia; d) o policial no centro das tensões sociais. Em todas elas, buscamos identificar discursos e práticas que se referem aos processos de separação e aproximação da polícia com relação à sociedade.

### **a) A inserção e o “aculturamento” do policial na organização**

O tema mais freqüente no que diz respeito ao processo de separação entre o grupo de cidadãos policiais e a sociedade está ligado, de alguma forma, ao processo de inserção na organização Polícia Militar, ao quadro institucional estruturado de uma maneira fechada que ele já encontra quando de sua entrada na corporação e à forma de funcionamento que se impõe. Podemos observar como esses fatos vão influenciar a ação do profissional no trato com a população, assim como as representações prévias que polícia e sociedade vão construir uma a respeito da outra.

Entretanto, os depoimentos sobre os fatores motivacionais ligados à entrada na polícia, por possibilidade de emprego e salário, constituem uma proximidade entre cidadãos policiais e a sociedade civil, ou seja, inicialmente para eles, o trabalho na polícia é um trabalho como outro qualquer. Aqui, novamente citamos Sá (1998), que vê nessa atitude um passo fundamental para que o trabalho policial seja visto, pela sociedade civil, como uma profissão em que qualquer cidadão possa ingressar sem que tenha de abandonar sua vida social anterior.

Os próprios policiais se referem ao peso da influência da instituição sobre eles em resposta a uma observação do instrutor sobre o quadro da polícia estar sendo renovado com um contingente de nível universitário:

– Eles são acadêmicos [...], mas passando por alguns anos de formação “militar”, acabam se enquadrando no sistema. Passam quatro anos na escola, e o círculo já está formado. Por isso, seria interessante incluir este curso [de direitos humanos] na formação para quebrar esse círculo.

Esse depoimento deixa claro que há um processo intenso de enquadramento institucional ao se ingressar na polícia; todo um sistema simbólico de crenças e valores que se impõe aos novos policiais mediante o quadro que já está formado e, assim, se perpetuando.

O fato de estar inserido em uma instituição militar já subentende, previamente, a separação entre o cidadão que passa a ser policial militar e os demais cidadãos da sociedade civil. Antes de tudo, existe uma legislação militar, o que significa um tratamento jurídico diferente para civis e militares. Cabe chamar a atenção para o fato de como essa constatação parece estapafúrdia na medida em que encarregados da garantia de direitos civis não têm acesso a uma parcela destes, pelo menos não da mesma forma, como podemos constatar em alguns relatos:

– O militar, se for tirado do emprego, não tem nenhum benefício, não tem direito a FGTS. A duração da jornada de trabalho não pode ser superior a 44 horas semanais; a do PM supera 64 horas.

– Nosso soldo mínimo não chega ao salário mínimo,

é cerca de 70 reais; o resto é gratificação, que pode ser retirada a qualquer momento, por qualquer motivo. Como é que se espera da polícia um trabalho impecável?

Assim, podemos observar que alguns direitos, constitucionalmente garantidos para todos os cidadãos, não são de acesso a policiais militares, embora possamos dizer que também não o são para uma grande massa de cidadãos em geral: a população tem os direitos garantidos na Constituição, mas não na vida diária, sobretudo aqueles direitos fundamentais, como educação, saúde e segurança. No caso dos policiais militares, alguns desses direitos não constam “nem no papel”, ao contrário dos demais cidadãos brasileiros.

Outros direitos, por sua vez, mesmo garantidos por lei, podem ser desrespeitados na corporação em razão do regime extremamente hierarquizado e autoritário que se impõe, como se vê nos depoimentos a seguir:

– Eu, em serviço com uma viatura, fui trancado, e capotei. O laudo foi em meu favor, mas o Comando mandou descontar do meu salário. Eu recorri, o comandante não aceitou; então, recorri à Justiça comum, e porque o Comando foi intimado pela Justiça, eu peguei oito dias de suspensão.

– Se alguém ou alguns tiverem problemas na instituição e forem reivindicar seus direitos, devem fazê-lo individualmente, em separado, pois se forem juntos, fica caracterizado motim, o que é crime militar.

Por outro lado, é notório que a diferença de legislação entre civis e militares constitui no Brasil um grande problema quando se trata de violação de direitos humanos em episódios que têm a participação da polícia: chacinas, massacres, execuções sumárias, tortura, etc. Não raramente, os policiais, que participam desses crimes, são protegidos por seus tribunais. Assim, vê-se uma situação paradoxal: defesa do policial por uma legislação específica quando ele deveria ser severamente punido; e desrespeito aos seus direitos quando se trata de isonomia em relação a outros trabalhadores, protegidos por leis constitucionais, que não contemplam os policiais militares.

## b) Condições de trabalho e práticas institucionais

Muitos depoimentos se referem à alta frequência de situações em que se trabalha sem infra-estrutura que garantam condições de trabalho mínimas. Mesmo considerando que esses problemas não são um “privilegio” da Polícia Militar – podendo ser observados em outras instituições públicas como escolas, hospitais, etc. –, esta análise se faz importante, pois isso é um fator de influência no desenvolvimento da relação entre policiais e sociedade civil na medida em que também está ligado à forma autoritária como essas situações se impõem. Assim, podemos apontar mais diretamente para a questão da relação autoritária que se estabelece e é perpetuada tanto dentro da própria instituição como fora dela no contato com a sociedade, o que se constitui um dos principais temas aqui abordados.

– [...] grande parte da munição, por exemplo, é o policial que tem de tirar do próprio bolso.

– Quando a gente chega no quartel, não tem nem um “trinta e oitozinho velho”, e nós ainda vamos trabalhar. Eles dizem para sair com um colega que esteja armado.

É interessante o relato de um policial sobre a atitude de violência que cometeu contra um detido que oferecia resistência; ao ser questionado pelo instrutor por que não o havia imobilizado com as algemas, o policial respondeu que não tinha, pois a corporação não as oferecia:

– Eu imobilizei o cara, e ele ficou dizendo que ia me matar se eu encostasse nele; eu “engolia” e chamava a viatura pelo telefone; o cara não se deu por satisfeito e desligou o telefone; daí, peguei o cassetete, tirei a arma para não ter acidente, fui lá e o deixei do tamanho do cassetete. Ele desmaiou, não sei por quê (risos). Chamei a viatura; nisso, ele correu. Eu não tinha algema, a corporação não dá. Quando chegou reforço, ele se entregou; quando era somente eu e outro, ele tava “peitando”.

Diante desse depoimento, vimos como a falta de condições de trabalho pode servir de justificativa para uma ati-

tude de desrespeito aos direitos civis, e isso seria, também, consequência da relação autoritária extrema a que os policiais são submetidos – a partir da legislação militar –, a qual perpassa toda a formação do policial, refletindo no seu trabalho, sobretudo quando em contato direto com a população. Desse modo, o fato de simplesmente trabalhar sem condições, colocando a própria vida em risco, é também consequência dessa subordinação.

Essa situação também estaria contribuindo para manter a imagem de separação da polícia dos demais segmentos da sociedade e da promoção de representações prévias por parte dos outros grupos sociais. De acordo com o relato anterior, a quebra de um direito, as condições de trabalho e a segurança estariam servindo de justificativa para a quebra de outro direito, desencadeando violência contra um cidadão; trata-se de uma lógica que promove a manutenção de um funcionamento que lhe foi inicialmente imposto e do qual o policial também se queixa.

Esse fato pode ser ilustrado com depoimentos dos próprios policiais:

– Faltam estrutura interna, equipamento, instruções, reciclagem, apoio, salários, o que acaba inviabilizando um melhor serviço. Não existe, por exemplo, acompanhamento psicológico, não há preocupação em melhorar o trabalho dos policiais, mas sim com a forma de punir quando as ordens não são cumpridas.

– Já começa pelo regulamento, que é ultrapassado e só faz encher de punição a quem comete o menor erro; além disso, há os treinamentos como o do COE,<sup>2</sup> onde os formandos passam por rituais de tortura.

– O COE reúne os “mais bem preparados”, entre aspas, porque é um treinamento a base de pancada. Tenho um amigo que não foi para o Garra porque ia sair matando gente por aí.<sup>3</sup>

Esses dois últimos depoimentos surgiram em consequência de uma observação do instrutor sobre a Polícia incentivar o uso de violência. Entretanto, podemos constatar que, uma vez estabelecido um diálogo com a sociedade – nesse caso representada pelos instrutores do curso e membros da Comissão de Direitos Humanos –, os policiais, em confronto

---

2 Companhia de Operações Especiais.

3 Grupo Armado de Repressão a Roubos e Assaltos.



com determinadas questões, foram capazes de identificar o funcionamento reprovável da instituição e sua influência sobre a prática profissional.

São citados, ainda nesses dois últimos depoimentos, o Garra e o COE, órgãos da Polícia Militar, que deveriam ser utilizados em operações especiais, mas acabam atuando nas ações cotidianas em contato direto com a população, como podemos ver a seguir:

– [...] se identificando como se fosse do Garra, diz que é para trabalhar com assalto a Banco, mas acaba entrando no serviço da Rádio Patrulha, trabalhando com o público e assustando; [...] era para ser restrito, mas acaba sendo usado para tudo. A caveira, que é o símbolo do batalhão, aparece tanto nas ruas, que acaba recebendo críticas.

Além da atuação desses batalhões especiais, “treinados” para agir de forma mais agressiva, existem relatos de ações violentas e arbitrárias por parte dos policiais:

– Em Salvador, quando em uma semana 23 policiais morreram, a reação da Polícia Militar e da Polícia Civil foi anunciar que a partir das 22 horas qualquer marginal conhecido que estivesse na rua seria morto, e assim ocorreu por alguns meses; o resultado foi uma diminuição de 80% do número de morte de policiais.

– Um prisioneiro estava ofendendo o policial, e ninguém estava fazendo nada; ele se irritou e deu um “bicudo” (chute) no cara, que, então, reagiu. Daí, o policial sacou a arma, e o cara ficou quieto.

– Outro dia, pegamos uma ocorrência com um delegado-adjunto, que só por ser delegado, bateu em um paisano porque fez psiu para a garota que estava com ele. Foram conduzidos à delegacia, onde o delegado “resolveu” tudo, e pronto.

O uso indevido da polícia para fins particulares foi também muito citado pelos policiais. A Polícia Comunitária de Sergipe foi freqüentemente criticada por haver perdido sua característica de função pública, de garantia de direitos civis, contrariando, assim, a própria concepção que lhe

deu origem e rege sua prática em outros Estados da Federação; o que contribui para alimentar a imagem de uma polícia vinculada a ações de interesses políticos ou de grupos particulares, subalterna, por exemplo, a líderes comunitários, atrelada a associações de bairro em detrimento da manutenção dos direitos civis.

O major Sávio (2001) da Polícia Militar do Estado de Sergipe chama a atenção para esse fato, apresentando uma crítica a essa vinculação, mas não à participação e ao poder de decisão das associações de bairro como representantes da comunidade diante da polícia. A distorção se instala quando tais associações ou líderes comunitários acabam por financiar projetos de Polícia Comunitária, desde a organização até o fornecimento de infra-estrutura, julgando-se, posteriormente, no “direito” de determinar ou, no mínimo, controlar seu funcionamento. Conseqüentemente, é um serviço de segurança pública que acaba ficando atrelado a uma comunidade específica e aos interesses particulares ou, ainda, subordinado ao mando de alguns líderes comunitários. Conforme os depoimentos abaixo:

– A ação da Polícia Comunitária tem problemas, pois se, por exemplo, sua ação for em repressão a alguém da vizinhança, eles vão se sentir no direito de intervir; [...] existem pessoas que controlam as polícias comunitárias e se promovem politicamente; o contingente que trabalha em certa área fica impedido de atender a ocorrências fora da comunidade, mesmo que sejam nas imediações, não importando a necessidade.

– Na Polícia Comunitária do Parque dos Coqueiros, houve um roubo certa vez. A vizinhança pegou o ladrão, espancou e depois entregou à polícia dizendo que já tinham adiantado o serviço.

– Ocorre que a Polícia Comunitária só serve para isso; se não for para atender às ordens de quem paga, não têm interesse em manter. A polícia não pode estar subordinada a um particular para fazer o que ele quiser.

– Os políticos querem seus policiais, os comandantes querem seus policiais, os comerciantes querem seus policiais e a classe média quer seus policiais; existem enes polícias dentro da polícia. É uma polícia privada.

É importante que fique claro que, aqui, não se trata de uma crítica à criação da Polícia Comunitária. Esses dados não desqualificam a sua experiência que, apesar disso, tem tido sucesso no Estado de Sergipe, adotando novas práticas e relações com a população, mostrando-se como uma alternativa, tanto para o desmonte da violência quanto para o estabelecimento de vínculos societários. De acordo com o Sávio (2001), trata-se, antes de tudo, de um novo viés na formação profissional do policial. A Polícia Comunitária não seria formada por “especialistas” em comunidade nem por parte de um batalhão específico para lidar com ela; todos seriam policiais comunitários no sentido de que sua formação/capacitação passaria a se voltar para a comunidade, buscando sempre a confiança e integração de policiais com moradores ou membros de uma determinada área.

### c) A imagem da polícia

Podemos constatar que o uso de arbitrariedades e violência, no que diz respeito à ação da polícia, é um fato conhecido e constante, com declarações abertas dos próprios policiais. Esse fato elucidada a contribuição dos policiais para o desenvolvimento de uma imagem negativa a seu respeito por parte da sociedade. Observamos, ainda, a ação da organização policial no sentido de promover um comportamento reprovável, com o qual os policiais não concordam nem se identificam, mas do qual acabam sendo vítimas e reprodutores.

Esses fatores vêm contribuir para a separação entre o segmento “cidadãos policiais militares” e os “cidadãos não policiais”; as imagens cristalizadas de um grupo a respeito do outro, dificultando o diálogo. Surgem, então, depoimentos em que os policiais se queixam de preconceito por parte da população:

– A gente é visto como marginal. Se um enfermeiro entra em um ônibus, não é visto assim. Esquecem que somos humanos, pais de família.

– A visão é individual; se acontecer alguma coisa na corporação, olham para mim como se eu fosse o culpado. Você passa na rua, e todo o mundo diz: “Lá vai mais um marginal!” Então, a crítica acaba sendo individual em cima da gente.

– Nós não somos ingênuos; só quem gosta da gente são os nossos parentes. Nós nos expomos, nos queimamos em nosso bairro; muitas vezes chegam a ameaçar na nossa cara. Falta é educação, formação.

Contribuindo, também, para a produção dessa imagem (que promove a separação entre polícia e sociedade), os policiais apontam a mídia, que distorce notícias e forma opiniões generalizadas sobre a polícia pela conduta de indivíduos isolados, que acaba recaindo sobre todos:

– Falam da má imagem da polícia como se fosse um *lobby* político e a polícia é que toma essa pancada de frente; falam de ocorrências veiculadas pela mídia, como abuso ou irresponsabilidade, que na maioria das vezes não correspondem necessariamente ao ocorrido. Eles deixam de falar de uma série de coisas importantes porque essas dão mais ibope.

– Houve uma ocorrência, que foi armação; um carro foi depenado, e disseram que foram os policiais. Mas eu conheço os acusados e boto a mão no fogo por eles. Aquilo foi armado para dar notícia, tanto é verdade que foi muito mal contada. Nunca acredite diretamente na imprensa, procure se informar.

Temos, assim, que os policiais atribuem, em parte, a má imagem da polícia à ação da imprensa, aos preconceitos da sociedade e à falta de infra-estrutura e de condições de trabalho, que desencadeiam práticas reprováveis da polícia.

A imagem das Polícias Militar e Civil – aquela, violenta; esta, corrupta; e ambas, impunes – que se sedimentou no meio da sociedade brasileira, é incontestavelmente fundamentada em fatos reais e tem causas históricas graves, que fizeram muitas vítimas na sociedade, sobretudo nas classes populares (de onde, contraditoriamente, é oriunda a maioria dos policiais). Entretanto, como assinala Chesnais (1999), deve-se evitar uma generalização grosseira dessa imagem, que desconsidera a precariedade das condições de trabalho e o modo de funcionamento institucional imposto aos policiais, que os leva muitas vezes a práticas arbitrárias, especialmente na população, como um comportamento “natural”, em que a violência e mesmo a morte são banalizadas. É exatamente esse funcionamento institucional – e não algo da ordem dos

indivíduos – que deve ser analisado, para que possa ser repensado e desmontado. Isso será tão possível quanto maiores forem as possibilidades de participação comunitária nesta discussão e de redimensionamento da função da polícia e das suas práticas.

#### d) O policial no centro das tensões sociais

O policial, no desempenho de suas funções, vê-se, em várias oportunidades, no centro de tensões entre Estado e sociedade. A imagem da polícia, para as elites, é a de que essa instituição e as Forças Armadas representam o “braço armado do Estado”, e como um dos seus aparelhos, deve manter a ordem social e conter manifestações que poderiam ameaçá-la. Essa atribuição precisa ser revista, uma vez que as situações que envolvem esses confrontos representam, na maioria das vezes, apenas, o descontentamento popular, ou a reivindicação de direitos, ou simplesmente a expressão da vontade popular acerca de algum problema que atinge a sociedade, não ameaçando a ordem social, nem cabendo aí nenhum tipo de repressão. Ocorre que, muitas vezes, as ordens chegam do alto escalão da corporação, ou ainda vêm do Poder Executivo, às quais o pelotão, formado basicamente por praças, deve obedecer sem discutir, sem refletir e sem parar para sentir quando, não raramente, se identificam com os manifestantes, seja por sua origem de classe, seja por simpatia com a causa, como podemos constatar nos depoimentos a seguir:

- Se tiver ocorrência para fazer desapropriação de invasão, eu não vou; já disse lá no Comando.
- Se nós formos analisar do ângulo do policial mesmo, a gente trabalha com a população excluída, o que deixa delicada nossa situação.
- Acontece que a gente leva nas costas todos os problemas dos direitos humanos, quando isso deveria estar no Estado, no Sistema.
- O problema é que as leis ficam só no papel. Se tudo no ECA fosse cumprido, nós, a polícia, teríamos muito menos problemas.
- Se tem alguma manifestação, por exemplo, do MST, quem vai é a polícia, e vai para acabar com a mani-

festação; não é para manter a ordem, pois está defendendo os interesses de “grandões” da política, e tem de fazer isso porque é o seu trabalho, tem de cumprir ordens. É claro que nessas ações vai haver conflito entre policiais e cidadãos que estão ali, mas a gente tem de trabalhar.

Por ocasião de uma mesa-redonda, durante uma das aulas do curso – que reuniu integrantes do Movimento dos Sem-Terra (MST), da Pastoral Carcerária, Polícia Militar, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e da CDH/UFS –, essas questões foram bastante evidenciadas, na qual os policiais se declararam, e foram considerados, “trabalhadores e filhos de trabalhadores”, mas eram obrigados a cumprir ordens, com as quais muitas vezes não concordavam, para atender a interesses políticos que vão de encontro aos interesses populares.

Os policiais militares, como cidadãos comuns e trabalhadores, no espaço viabilizado pelo curso, explicitam os problemas organizacionais da corporação, reclamam contra o desrespeito aos direitos humanos na própria organização policial por seus integrantes, a falta de condições de trabalho e de infra-estrutura básica, a relação profundamente hierarquizada e autoritária e, ainda, contra serem “apartados” da vida social em razão da imagem negativa construída pela mídia, como vimos, e do próprio funcionamento da instituição da qual são agentes.

– Nós não somos respeitados, então fica muito difícil respeitar os direitos humanos. Há a má formação da sociedade; nós também sofremos repressões, e também somos da sociedade.

– É importante reivindicar os direitos. [...] a desmilitarização da polícia, a autonomia da polícia com direito a se manifestar como os outros grupos sociais.

As discussões chegam a apontar algumas perspectivas de superação desse impasse, que passa pela necessidade de serem reconhecidos como cidadãos “comuns” – embora tenham uma função específica –, com direito a se organizar e a reivindicar, como vimos acima, sendo a desmilitarização da polícia apontada como fundamental nesse processo.

### 3 Considerações finais

As representações prévias da sociedade a respeito da polícia e vice-versa se estabelecem tanto por parte da população em geral quanto por parte dos policiais, que são oriundos dessa “população em geral” e, ao ingressarem na organização policial, passam por todo o processo de internalização de seu código de moralidade, um “seqüestro” da vida social (Sá, 1998), como anteriormente discutido.

Assim, a descaracterização do policial como um integrante da sociedade civil, com os mesmos direitos e deveres e, em muitos casos, tendo esses direitos feridos, promove barreiras ao seu diálogo com a população. Essa separação dos grupos, como realidades dicotomizadas, contribui para a manutenção do sistema simbólico de crenças e valores que se cristaliza e se impõe, impedindo a construção de relações mais igualitárias, que só é possível com a participação efetiva de seus integrantes; para isso, torna-se necessária a análise desses funcionamentos que se estabelecem (Lapassade, 1970) e o diálogo como caminho para sua superação.

A análise temática aqui desenvolvida nos dá alguns indicativos das formas pelas quais é promovida a separação entre cidadãos policiais e demais segmentos da sociedade; de como a ação dos policiais, inseridos na instituição, promove a manutenção dessa separação mediante procedimentos por eles reproduzidos, a que também são submetidos, mas aos quais não são favoráveis; por fim, que essa situação não traz benefícios para a população, nela incluídos, os próprios policiais.

Assim, este trabalho identificou elementos que contribuem para o processo de afastamento e aproximação na relação polícia – sociedade:

- a) fatores diretamente ligados às questões institucionais que ocupam lugar fundamental no processo de separação – modos de funcionamento da instituição, desde a legislação até a infra-estrutura, passando pelas relações extremamente hierarquizadas e autoritárias, que dão suporte a determinadas práticas arbitrárias que se naturalizam;
- b) o papel desempenhado diretamente pelos próprios policiais em sua ação profissional nesse processo de separação;
- c) o papel desempenhado pelos demais segmentos da sociedade nesse mesmo processo;

- d) identificação de pontos de possível aproximação entre os segmentos, como a necessidade de reconhecimento dos direitos civis para todos, policiais e “cidadãos comuns”, e a identificação do trabalho da polícia como uma “função pública”, comparável a outras em nossa sociedade.

O espaço aberto para discussão viabilizado pelo Curso A Polícia como Protetora dos Direitos Humanos permitiu que fossem observadas algumas das forças estabelecidas pelas instituições, às quais a sociedade, mais especificamente neste trabalho, os cidadãos policiais estão submetidos na construção de suas relações e das barreiras promovidas entre os grupos. Para a quebra dessas barreiras, é necessária a constante análise dessas instituições, e não só das práticas individuais, isoladas dos seus membros.

Acreditamos que o diálogo é fundamental para a quebra das barreiras na sociedade, e cursos dessa natureza promovem a criação de um espaço público onde esses temas são analisados. Esse aspecto é fundamental para o desenvolvimento de relações democráticas no sentido de promover o desenvolvimento de uma sociedade mais igualitária, o que só é possível com a participação efetiva de todos os segmentos da população.

### Referências bibliográficas

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. O iluminismo como mistificação de massas. In: LIMA, Luiz Costa (Sel.). **Teoria da cultura de massa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

AMÂNCIO, Lígia. Identidade social e relações intergrupais. In: VALA, Jorge; MONTEIRO, Maria Benedicta (Coord). **Psicologia social**. 3. ed. Lisboa: Fundação Calustre Gulbenkian, 1997.

BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1981.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 1994.

\_\_\_\_\_. **Sobre a televisão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

CHESNAIS, Jean Claude. A violência no Brasil: causas e



recomendações políticas para sua prevenção. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 4, 1999.

CIAMPA, Antonio da Costa. Identidade. In: LANE, Silvia T. M.; CODO, Wanderley (Org.). **Psicologia social: o homem em movimento**. 13. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

CULLER, Jonathan. **As idéias de Saussure**. São Paulo: Cultrix, 1979.

ELIAS, Norbert. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

FIGUEIREDO, Luís Cláudio. **Psicologia: uma nova introdução**. 2. ed. São Paulo: Educ, 2000.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. São Paulo: Loyola, 1996.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. 21. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

LAPASSADE, Georges. **Grupos, organizações e instituições**. 3. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1970.

SÁ, Leonardo. Cultura política e cultura policial. In: BARREIRAS, Irllys; VIEIRA, Sulamita (Org.). **Cultura e política: tecidos do cotidiano brasileiro 2**. Fortaleza: EUFC, 1998.

SÁVIO, Antônio. **Policiamento tradicional x policiamento comunitário: uma análise crítica**. Monografia apresentada ao Curso de Aperfeiçoamento para Policiais. Salvador, 2001. Mimeografado.

**BRANCA**

# Um estudo etnográfico da instituição Polícia Militar

*Adriano Oliveira\**

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho está qualificado como “etnográfico inicial” por conta de não representar uma satisfatória e exaustiva pesquisa de campo. Tem por objetivo relatar uma experiência em sala de aula com policiais militares. O relato é simplista, mas não deve ser objeto de desprezo.

Na área de Ciências Sociais, muitos estudos existem sobre a violência. Esses estudos englobam as causas da violência e o comportamento das instituições coercitivas embora trabalhos etnográficos sobre a violência e as instituições sejam escassos (Zaluar, 2000).

Pesquisas como as de Zaluar (1994) e Leiner (1997) evidenciam a presença de uma etnografia a respeito do narcotráfico e dos militares do Exército. Contudo, desconhece-se qualquer trabalho etnográfico a respeito da Polícia Militar. Por essa ausência, em conformidade com o conhecimento, e por conta da afirmação de O’Donnell (2000, p. 348) de que cientistas políticos, em geral, sabem teorizar a democracia, “mas não tentam compreender a ausência de práticas democráticas em um ambiente social”, decidimos desenvolver um trabalho inicial a respeito das práticas e opiniões dos policiais militares.

Aproveitando as aulas<sup>1</sup> no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP), por meio do Programa Educação para a Cidadania, desenvolvido pelo Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (Gajop), foi posto em prática um intenso processo de discussão com os soldados<sup>2</sup> mediante a exposição de temas. O programa tem como proposta principal o desenvolvimento dos valores dos direitos humanos na instituição policial. Inicialmente, os temas foram explicados e teorizados. Logo depois, foi desenvolvi-

---

\* Cientista social e Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor de Teoria Política e Sociologia da FAPE e da Universo.

1 As aulas foram ministradas no segundo semestre de 2000.

2 As turmas eram compostas apenas por soldados. Os encontros somaram mais de 30 horas com turmas de soldados de idades diversas. O tempo de serviço na instituição

do um debate, que teve como objetivo a escuta das opiniões dos policiais a respeito de nossa exposição teórica.

Durante todas as aulas, os policiais foram incentivados a confrontar sua realidade institucional com a exposição, isto é: a discussão em torno dos direitos humanos estava concebida a partir do seu dia-a-dia na Polícia Militar.

Os temas debatidos em sala de aula foram: Estado de Direito e democracia; Direitos Humanos e prática policial; a pessoa, o indivíduo e a autonomia policial; o valor do policial militar para a sociedade; as causas da violência; os movimentos sociais, o menor e a polícia; a violência não é problema apenas de polícia; o policial militar e o cidadão como cliente.

A disciplina ministrada foi Segurança Pública e Direitos Humanos e as aulas duraram, em média, quatro horas em cada turma. O conteúdo da disciplina e o considerável tempo em convivência com os policiais militares forneceram condições de ouvi-los e, conseqüentemente, adquirir maior compreensão da realidade policial. Este artigo não só possibilita o entendimento a respeito das práticas cotidianas dos militares, mas também a discussão em torno da construção de uma formação policial militar que tenha por objetivo a reformulação e, com isso, a democratização da instituição.

---

também era dos mais variados.

3 O texto discorre em forma de relato linear não evidenciando o espaço de tempo, como também não construindo uma argumentação teórica, que será abordada na

## 2 Relatos do campo exploratório

A primeira categoria posta em debate foi o Estado de Direito e democracia.<sup>3</sup> Procurou-se saber dos militares se o Brasil poderia ser considerado um país democrático. Todos foram enfáticos em responder que não. Pediu-se para que explicassem a razão da resposta. Frisaram que o Brasil é um país desigual economicamente.

Para instigar a discussão, foi explicado aos policiais que a democracia em um país deve ser auferida por diversos ângulos, entre os quais, a igualdade dos direitos e de oportunidades, e os direitos humanos. Também foi salientado que muitos acadêmicos, jornalistas e grande parte da população acham que o Brasil é democrático pelo simples fato de realizar eleições periódicas e ter sufrágio universal.

Diante dessa exposição, os militares afirmaram que na sua instituição não têm direitos, “os seus direitos não são iguais”. Foi pedido, então, que eles argumentassem em torno de suas respostas. Relataram que a Polícia Militar de Pernambuco está dividida em duas polícias: “a polícia dos

oficiais e a polícia dos praças”. Essa afirmação causou surpresa, dando seqüência à discussão.

Os soldados afirmaram que os oficiais não os tratam bem, não permitem uma convivência sem conflito. Segundo os praças, os oficiais são “arbitrários” nas punições aplicadas, não são compreensivos com os problemas existentes, não aceitam orientação do soldado em operações de rua,<sup>4</sup> e não concedem o direito de ser questionados; criticam, ainda, o Código Disciplinar da Corporação.<sup>5</sup>

Após se falar extensivamente dos oficiais, os praças passam a reclamar do “militarismo”.

O militarismo constitui um vasto conjunto de hábitos, interesses, ações e pensamentos associados com o uso de armas e com a guerra, mas que transcende os objetivos puramente militares. (Bobbio, 1995, p. 748).

Explicamos que o problema não é ser militar, mas sim o “atrelamento das Polícias Militares às Forças Armadas”; e na formulação da Constituição Federal de 1988, a proposta inicial era que as Polícias Militares não continuariam sendo controladas pelo Exército, contudo, depois da pressão de diversos parlamentares, aqui incluído o deputado Ricardo Fiúza (PFL-PE),<sup>6</sup> o controle foi mantido (Zaverucha, 1998, p. 124). Explicamos, ainda, que institucionalmente os militares do Exército são responsáveis pela ordem interna e externa, e os policiais militares são forças auxiliares do Exército mesmo em tempo de paz. Em países democráticos, ocorre o inverso. O que a Constituição de 1988 permitiu foi o fortalecimento da autonomia das Forças Armadas (Zaverucha, 1998, p. 124).<sup>7</sup>

Ao ser retomada a discussão em torno da democracia, os policiais questionaram a “igualdade de oportunidades” na Polícia Militar. Os praças frisam que muitos soldados têm formação superior; no entanto, não existe nenhuma perspectiva de crescer na instituição; “entram soldados e morrem soldados”, e apesar de haver oportunidade, é extremamente difícil alcançá-la.<sup>8</sup>

Questionados sobre os direitos humanos, os policiais militares são enfáticos ao afirmar que esses direitos só servem para proteger bandidos. Muitos perguntaram por que as organizações não-governamentais (ONGs) não se preocupam quando um policial é morto ou ferido pelos delinquentes. Para eles, as ONGs só se preocupam com os bandidos e com os sem-terra.

---

conclusão. Dessa forma, o leitor compreenderá melhor o texto.

4 Os policiais disseram, ainda, que os oficiais ao saírem da Academia se julgam mais preparados do que eles. Um exemplo dado pelos policiais é que às vezes um oficial recém-saído do Curso de Oficiais não aceita orientação operacional de soldados que têm mais de dez anos de experiência em policiamento de rua.

5 Após a greve militar de 1997, um novo Código Disciplinar para a Polícia Militar de Pernambuco passou a ser discutido. Em 24 de julho de 2000, pela Lei n.º 11.817, o novo Código é homologado: permite a prisão (11 a 20 dias) do praça pelo simples fato de “conversar, sentarse, ou fumar na sentinela ou no plantão da hora [...]” (art. 150).

6 Atualmente o deputado Ricardo Fiúza é filiado ao PPB de Pernambuco.

7 Mais detalhes sobre a interferência do Exército nas Polícias Militares, cf. Zaverucha (2000).

8 Para argumentação teórica a respeito de

Diante dessas afirmações, fizemos uma explanação sobre o referencial teórico dos direitos humanos a partir do Direito Natural.<sup>9</sup> Todos os homens, independentemente da situação social, têm direito à vida, à liberdade e à proteção. Portanto, o transgressor da lei já é punido no que concerne ao seu direito à liberdade; assim, não deve ser torturado nem morto, pois cabe ao Estado proteger a vida do cidadão; e a polícia, como instituição responsável por isso, não pode ir contra sua responsabilidade.

Com essas argumentações, a turma fica dividida. Um segmento afirma que os direitos humanos devem realmente ser preservados. Outro continua afirmando que os direitos humanos só servem para proteger bandidos. Diante do impasse, contemporzamos: qualquer pessoa pode ter seu direito infringido, inclusive os policiais. Diante disso, os militares voltam a reclamar da instituição militar, argüindo que os direitos humanos deles não são respeitados por seus superiores. Os policiais militares, ao questionarem novamente sua instituição, pedem que a relação do oficial com o praça seja humanizada.

Ao fim do debate, os resistentes aos direitos humanos demonstram uma mudança. No entanto, afirmam que só vão respeitar os direitos humanos no espaço público quando os deles forem respeitados na instituição militar. Essa mudança ocorre em consequência da explicação de que os direitos contemporâneos,<sup>10</sup> que são hoje jurídicos e atrelados ao Estado democrático, têm uma conotação natural, isto é, os indivíduos já nascem com eles. Não deve ser desprezada como variável de mudança a construção hipotética, no raciocínio dos alunos, de um universo de direitos em que qualquer indivíduo pode ter seus direitos desrespeitados independentemente de ser um cidadão policial ou um cidadão comum.

Oportunamente é explicada aos policiais militares a teoria de Roberto DaMatta (1997), que argumenta que no Brasil existem dois tipos de indivíduos: os que são “pessoas” – que têm seus direitos garantidos – e os “indivíduos”, que têm direitos, mas não são respeitados.<sup>11</sup>

Diante dessa argumentação, os militares afirmaram que a sociedade brasileira é realmente assim; e, muitas vezes, a ação policial procede fazendo a distinção entre “pessoas e indivíduos”. Quanto a essa atitude ser por culpa deles, redargüiram que não. É a própria sociedade que exige, indiretamente, que eles procedam dessa forma.

---

oportunidades na Polícia Militar, cf. Oliveira (2001).

9 O Direito Natural advém da teoria contratualista. Nessa teoria, o Estado é concebido a partir da construção de um contrato social entre os indivíduos. Os principais teóricos do contratualismo são Hobbes, Locke e Rousseau.

10 Compreende-se como direitos contemporâneos, os políticos, civis e sociais.

11 Sobre a existência desses dois conceitos na sociedade a partir da

Muitos militares argumentam que os segmentos médio e alto da sociedade não querem uma “polícia autônoma”, mas sim uma polícia que só atue coercitivamente entre os segmentos de menor renda. Afirmam, ainda, que muitos moradores de bairros considerados abastados não aceitam ser revistados pela ação policial.<sup>12</sup>

O menor de idade e os movimentos sociais aparecem como um grande problema em sala de aula. Os militares dizem que não adianta prender menores, pois “com dois dias, eles estão soltos” ainda que tenham cometido crime grave. O reconhecimento da maioridade aos 16 anos aparece entre as exigências dos policiais. Para eles, muitos menores são piores do que os bandidos adultos. Eles demonstram muita revolta no que concerne a atitudes dos menores.

No caso dos movimentos sociais, os policiais dizem que muitos militantes do Movimento do Sem-Terra (MST) partem para cima deles com facão, e às vezes têm de “usar a força” para se defender. Sugerem que a Polícia Militar crie uma tropa de elite para atuar, em caso de necessidade, na relação com os integrantes do MST. Os militares demonstram “sensibilidade às causas sociais”, que justificam a ação dos integrantes do MST.

Quando a discussão aborda as causas da violência, afirmam de imediato: “A violência não é só um problema de polícia e a sua principal causa é a desigualdade social.” A discussão torna-se empolgante. São evidenciadas e explicadas no quadro as três causas principais da violência: “desigualdade social, anomalia social e ausência do Estado.”<sup>13</sup> O interessante é que, quando se explica a relação entre violência e desigualdade social, os militares, contrários aos direitos humanos, passam a encará-los de forma mais respeitosa.

Quando as políticas públicas de segurança são abordadas, as opiniões se restringem à sugestão de que as leis devem ser mais rígidas e deve-se fazer mais investimentos na instituição policial. Convém salientar que os policiais demonstram ausência de conhecimento em torno da interferência do Exército na Polícia Militar.

Por fim, é identificada em todos os encontros com os policiais a exigência de serem mais valorizados no que concerne às suas atividades. Essa exigência significa a afirmação da respeitabilidade à sua atuação no combate à violência. Para os policiais, o respeito deve partir tanto da sua instituição como da sociedade.

---

relação igualdade dos direitos e polícia, cf. Oliveira (2001).

12 Definição, no jargão policial, da abordagem a indivíduos na *blitz*.

13 Os expoentes teóricos dessas “causas” são Marx com as condições

### 3 Conclusão

Quando se argumenta a segurança pública na atualidade, necessariamente os valores democráticos liberais vêm à tona. Inerentes a esses valores, que estão associados diretamente à instituição policial, são incluídos “os direitos humanos”, “a igualdade dos direitos”, e “o processo de *accountability*”.<sup>14</sup>

O texto demonstra claramente que os policiais justificam suas ações violentas no espaço público e, conseqüentemente, na sociedade civil pelas “práticas internas” da instituição. Não se compreende a variável “práticas internas” como preponderante; porém não se pode desprezá-la. A relação “oficial e soldado”, como o texto já evidenciou, é bastante tensa. Essa tensão está representada pela prática social do oficial, que os policiais classificam de “arbitrária” perante os soldados.

Em uma polícia imbuída de valores democráticos, os direitos humanos são condições necessárias para o seu bom funcionamento. Os direitos humanos devem estar presentes tanto no interior da instituição como no espaço público de atuação policial. Caso isso ocorra, a variável “práticas internas” pode ser suprimida da justificativa policial. Nesse sentido, a própria sociedade vai adquirir mais condições de questionar o policial. Não se justifica cair no argumento simplista de que um erro justifica o outro. Contudo, em uma democracia que se preze, a exigência de um dever tem de estar associada à concessão de um direito.

Quando os policiais afirmam que só possuem autonomia para atuar em setores de camadas mais pobres da sociedade, e a sociedade assim deseja, ficamos perplexos e refletimos: “como uma polícia pode ser eficiente no combate à criminalidade se não leva em consideração a igualdade de direitos?” Temos a certeza de que os policiais estão cientes de sua incapacidade de combater a criminalidade de forma igualitária e, conseqüentemente, eficiente.

Compreende-se como ausência de autonomia policial a incapacidade de os policiais exercerem as suas funções legais diante de camadas mais abastadas da sociedade. Na sua opinião, denotam que, quando eles desejam fazer valer a lei para os indivíduos bem posicionados economicamente, sua autonomia – que está legitimada na liberdade positiva, isto é, o sujeito tem de exercer sua liberdade no âmbito da lei – é cerceada (Oliveira, 2001, p. 36).

---

materiais, Weber com a ausência do Estado e Durkheim com a anomia.

14 O termo *accountability* deve ser compreendido como uma prestação de



Assim, o policial não pode agir de forma autônoma perante as classes mais abastadas e, com isso, não exerce a sua liberdade profissional de fazer cumprir a lei. As pessoas de maior poder aquisitivo se comportam pela utilização da liberdade negativa, ou seja, não respeitam, quando assim desejam, nenhuma lei existente (Oliveira, 2001, p. 36).

Alguém pode argumentar que essa discussão em torno da autonomia policial é inócua, pois os policiais possuem autonomia para combater o crime nas camadas de baixa renda, porque é nesse estrato social que existe maior concentração de delitos. Toda prática policial deve estar respaldada nos valores democráticos liberais. Então, quando a polícia combate apenas os crimes de baixa renda, está contrariando o princípio da isonomia e da autonomia respaldada pela lei. Portanto, a prática policial não é democrática liberal.

A contrariedade dos valores democráticos liberais não é a única consequência. Quando os policiais atuam apenas em camadas mais pobres, eles estão deixando outras práticas de crimes surgirem ou se reproduzirem. Essas práticas estão nos estratos sociais em que a polícia não atua, por exemplo, o crime organizado (financiado pela droga; lavagem de dinheiro, quadrilhas de assalto a bancos e roubo de carros; roubo de cargas; tráfico de armas, etc.).

A igualdade dos direitos também é ameaçada pela prática policial não respaldada na autonomia e na isonomia. Em um ambiente social onde a polícia atua apenas em torno dos pobres, é criado o “suspeito presumido”, isto é, todo pobre é suspeito; é um criminoso em potencial. Assim, os direitos civis e políticos dos pobres têm maior probabilidade de ser transgredidos.

A ausência de autonomia policial está relacionada diretamente com o processo de *accountability* vertical. A sociedade, em sua totalidade, não sabe que determinados crimes não são combatidos pela polícia, pois geralmente a opinião pública só questiona os crimes mais visíveis, como “assaltos e homicídios”. O universo da sociedade, mesmo alguns setores não aceitando a ação policial democrática liberal, tem a falsa idéia de que o crime está sendo combatido no todo social. E na verdade, não está. Ocorre que a polícia não dá satisfação de seu trabalho à sociedade.

É comum, em Pernambuco, o envolvimento de policiais militares em grupos de extermínio.<sup>15</sup> Isso revela a realidade de que os agentes da legalidade se transformam em atores da ilegalidade. A justiça, que deveria ser concebida

---

contas à sociedade por parte de qualquer instituição pública.

15 Relatório do Ministério Público de Pernambuco feito pelo promotor de Justiça da cidade de Timbaúba, Humberto da Silva Graça, datado de 30/3/2000, revela o envolvimento de policiais militares em grupos de extermínio. Sobre isso, cf. Jornal do Commercio e Diário de Pernambuco de 17/12/2001.

com procedimentos democráticos, concretiza-se por meio de práticas que estão à margem de uma polícia democrática. A atuação de policiais militares em crimes de extermínio evidencia a ausência de controle sobre a instituição Polícia Militar, a qual não permite a prestação de contas à sociedade, como também ao Ministério Público e ao Poder Judiciário.

A cada instante, os crimes aumentam e a polícia não presta contas da sua atuação. Os diversos estratos sociais acham que a polícia está fazendo alguma coisa. Os segmentos sociais mais abastados acham que os crimes estão nos estratos mais baixos. Os soldados afirmam que existem duas polícias em uma mesma instituição. É nesse cenário que a violência cresce e a democracia agoniza. Mais grave: o modelo policial institucional vigente não é questionado internamente, mas só externamente. Questionar a polícia externamente é mais fácil, pois a população quer segurança, quer viaturas, quer soldados nas ruas.

A sumária etnografia contida neste texto exige reflexão e mudança. Reflexão no plano democrático. Mudança no âmbito institucional e cultural. Precisa-se, urgentemente, saber se os milhares de policiais militares nas ruas não representam segurança pública, se não significam paz. Os problemas são maiores e mais complexos do que apenas a ausência de viaturas e armas.

É evidente que se faz necessário construir uma “teoria genética da instituição Polícia Militar” (Reis, 2000, p. 195). Ao se descobrirem os diversos “genes” que compõem a instituição militar, ter-se-á condições de inseri-la em um contexto democrático. Este artigo mostra diversos genes que estão influenciando de forma determinante nos indivíduos que fazem parte da Polícia Militar. Entre eles, está a “relação conflitiva entre oficiais e praças e o Código Disciplinar”.

Os “genes” das Polícias Militares interferem no aperfeiçoamento da democracia brasileira, permitindo, assim, que elas sejam hoje um problema democrático (Reis, 2000, p. 111). Diversos atores policiais militares interferem hoje na busca de uma solução eficaz para um dos vários problemas da segurança pública. A interferência ocorre não pelo fato de os atores militares não estarem conscientes. Ao contrário, os que fazem a cúpula das Polícias Militares da maioria dos Estados estão cientes de seu espaço e não admitem ceder ao objetivo de reformular a instituição Polícia Militar.

Causa espanto que, há mais de vinte anos, desde o período militar, o modelo policial militar não dá conta da

diminuição das práticas criminais. Contrariamente, o modelo militar permite um aumento da criminalidade. Isso é fato pelo conhecimento, quase diário, do envolvimento de militares com grupos de extermínio e práticas de tortura. O modelo militar de polícia não é racional – racionalidade como a busca de um fim por meios que tenham maior probabilidade de concretizar a conquista do fim – nem democrático, e por isso, tem de ser reformulado, pois há anos, a eficácia e as ações desse modelo não vêm contribuindo para o combate à criminalidade e a concretização do Estado de Direito.

Na verdade, estamos sendo enganados. Não se sabe se pelo Estado ou pela própria sociedade. Uma reformulação na instituição policial tem de ocorrer; também, na sociedade. Discutir a “aparência” da instituição policial não resolve. Urge mergulhar nela. Ouvir a totalidade de seus componentes para, assim, construir outro modelo de polícia.

### Referências bibliográficas

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 7. ed. Brasília: UnB, 1995.

DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

LEINER, Piero de Camargo. **Meia volta volver**. São Paulo: FGV, 1997.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in) efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio et al. **Democracia, violência e injustiça**: o não-estado de direito na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

OLIVEIRA, Adriano. Reformas estruturais nas instituições policiais: uma necessidade para superar a crise do Estado democrático de direito no Brasil. **Revista Urutágua**, Maringá, PR, n. 2, 2001.

\_\_\_\_\_. **Tiros na democracia**: de que lado ficou a imprensa na greve da Polícia Militar de Pernambuco no ano de 1997? Recife: Bagaço, 2001.

REIS, Fábio Wanderley. **Mercado e utopia**: teoria política e sociedade brasileira. São Paulo: Ed. Edusp, 2000.

ZALUAR, Alba. **Condomínio do diabo**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1994.

\_\_\_\_\_. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 3, jul./set. 1999.

ZAVERUCHA, Jorge. A Constituição brasileira e o seu legado autoritário: formalizando a democracia, mas retirando a sua essência. In: \_\_\_\_ (Org.). **Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX**. Recife: Bagaço, 1998.

\_\_\_\_\_. **Frágil democracia**: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

# Polícia e direitos humanos: embates e interações<sup>1</sup>

*Paulo Sérgio da Costa Neves\**  
*Gleise da Rocha Passos\*\**

Neste texto, pretende-se uma descrição de algumas discussões que os autores – ela, responsável pela manutenção de registros etnográficos e ele, como instrutor – presenciaram durante os cursos de Direitos Humanos para policiais no Estado de Sergipe.

Nesse sentido, podemos identificar quatro dimensões que se manifestaram ao longo da experiência. A primeira, dimensão informativa, buscava atualizar para os policiais algumas informações sobre os direitos humanos; essa dimensão, com efeito, era mais um “pretexto” para estabelecer discussões com os policiais que um fim em si mesmo.

A segunda dimensão, a dialógica, em que o debate entre policiais e instrutores acerca dos direitos humanos e do cotidiano policial era a tônica. Deve-se dizer que essa dimensão foi um transbordamento não pensado da dimensão anterior; ou seja, foi a própria dinâmica que os policiais imprimiram às aulas sobre direitos humanos que levaram os instrutores a privilegiar o debate em detrimento das informações “acadêmicas” sobre esses direitos.

A terceira dimensão, a analítica, privilegiava os cursos como fonte de obtenção de dados para alimentar pesquisas e reflexões a respeito não só da experiência em si, como também das questões da violência e da segurança pública. Este texto, assim como os demais deste volume, são talvez o melhor produto dessa dimensão.

Por fim, a quarta dimensão, a política, consistia na utilização do curso como meio para estabelecimento de contatos e de discussões com a cúpula das polícias e da segurança pública no Estado, visando a influenciar as decisões públicas nessa área. Era esse o objetivo que permeava desde o início toda a concepção do projeto, sendo essa dimensão, efetivamente, a mais independente dos cursos. Ela envolve,

---

\*Professor do Departamento e da Pós-Graduação de Ciências Sociais da Universidade Federal de Sergipe (UFS) e pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Exclusão, Cidadania e Direitos Humanos (Gepec).

\*\*Graduanda do Curso de Ciências Sociais da UFS e bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (Pibic)/CNPq.

<sup>1</sup> Este texto é um dos produtos do Projeto Sociedade Civil e Embates Simbólicos em Torno dos Direitos Humanos nos Anos 90 em Sergipe. Coordenado por Paulo Sérgio da Costa Neves, conta com o apoio da FAP-SE e do CNPq na concessão de bolsas de iniciação científica aos alunos Irlá Andrade Gomes, Gleise da Rocha Passos e Maria de Fátima Melo Silva.

na verdade, uma busca para aumentar o controle social sobre as instituições públicas encarregadas da segurança pública e, por isso, é a que abre a experiência para além dos limites organizacionais em que se deram os cursos.

Conquanto todas essas dimensões estejam fortemente entrelaçadas, este texto se ocupará, basicamente, em dar conta da segunda – a dialógica – e da terceira, a analítica, examinando os termos em que se deram os debates em algumas turmas dos cursos de direitos humanos. Essa opção se justifica não somente pela questão do espaço de que dispomos, como também pelo fato de outros textos deste volume já abordarem o significado das dimensões informacionais e, principalmente, a política do projeto.

Antes, porém, de fazê-lo, tentaremos caracterizar o contexto (nacional e local) em que a experiência com as polícias se deu, principalmente no que se refere aos sentidos socialmente construídos para os direitos humanos.

## **1 Direitos humanos: diversidade de concepções**

Os Direitos Humanos, tema central dos debates entre policiais e instrutores durante os cursos, têm sido interpretados de diversas maneiras. Por esse motivo, é crucial a análise das diferentes formas como esses direitos são apresentados, de sua importância na construção da democracia e do modo como eles se efetivam em uma sociedade como a brasileira.

O problema principal em torno dos direitos humanos diz respeito à sua fundamentação. Há quem diga que existe uma crise de fundamentos desses direitos, os quais não são mais considerados “ínatos e essenciais” aos homens, mas sim conquistas históricas. Norberto Bobbio (1992), entretanto, não nega que existe uma crise dos fundamentos, mas refuta a idéia de resolvê-la buscando outro fundamento absoluto para substituir o que não vigorou. Para ele, o verdadeiro problema em torno dos direitos do homem, que precisa ser resolvido atualmente, não é a tentativa de fundamentá-los, mas sim alcançar um modo de garanti-los e protegê-los.

João Dornelles (1989), por sua vez, afirma que a variação do conceito de direitos humanos é explicada pela concepção político-ideológica que se tenha, ou seja, os direitos considerados fundamentais variam de acordo com o modo de organização da vida social. Por esse motivo, é impossível

estabelecer uma fundamentação única dos direitos humanos. Dornelles, no entanto, destaca três grandes concepções utilizadas na fundamentação filosófica desses direitos, a saber: a concepção idealista, a concepção positivista e a concepção crítico-materialista.

A primeira concepção identifica os direitos humanos com valores superiores, informados por um caráter metafísico presente na vontade divina – como na época do feudalismo – ou presente na razão humana – como na Escola do Direito Natural. Assim, esses direitos existiriam independentemente do seu reconhecimento pelo Estado; são direitos ideais.

Já a segunda, ao contrário, apresenta tais direitos como produto da força do Estado por meio de seu processo de legitimação e reconhecimento legislativo. Aqui, o direito só existe quando está escrito na lei. Outra concepção, desenvolvida durante o século XIX, entende que os direitos humanos são a expressão de um processo político-social e ideológico realizado mediante lutas sociais durante a ascensão burguesa ao poder político.

Partindo-se do pressuposto de “que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos” (Bobbio, 1992, p. 5), os direitos humanos podem ser dispostos em diferentes gerações. Os direitos de primeira geração são chamados direitos civis e políticos, direitos de liberdade ou direitos individuais, justificados por uma condição natural do indivíduo. Resultam de lutas burguesas, baseadas no iluminismo e na doutrina liberal, contra os antigos Estados absolutistas.

Os de segunda geração são direitos coletivos chamados direitos sociais, econômicos e culturais. São direitos que exigem a ação estatal para seu exercício efetivo, por exemplo: o direito ao trabalho; direito à educação gratuita; direito de acesso à cultura; direito à estabilidade no emprego; direito de proteção à criança entre outros.

Os direitos de terceira geração, por sua vez, são os direitos dos povos ou os direitos da solidariedade. Tais direitos surgem após a 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial como necessidades humanas. São direitos como o direito à paz; o direito ao desenvolvimento e o direito à autodeterminação dos povos; o direito a um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado; e o direito à utilização do patrimônio comum da humanidade. Na quarta geração, tem-se a preocupação com os efeitos da pesquisa biológica, da manipulação gené-

tica dos indivíduos.

Além disso, os direitos humanos têm sido vistos como indissolavelmente associados à idéia de democracia. A esse respeito, percebe-se que o reconhecimento e a defesa desses direitos são colocados como a base das Constituições democráticas modernas e a paz como o meio essencial para que esse reconhecimento e essa defesa se efetivem, tanto em cada Estado quanto internacionalmente (Bobbio, 1992). No Brasil, por exemplo, com o retorno à democracia e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, vários direitos passaram a ser reconhecidos por lei.

No entanto, a relação existente entre os direitos humanos, a criminalidade, a violência urbana e a relação da polícia com a sociedade causam, segundo Dornelles (1989), grande polêmica na realidade brasileira. Tal fato é expresso pela manipulação por parte dos setores mais conservadores que identificam a democracia e a defesa dos direitos humanos com a violência criminal, o caos social. O autor explica que essa noção é a mesma que identifica, por exemplo, o exercício do direito de greve com a desordem e o caos, e não com a vida democrática.

Acerca da amplitude do debate sobre direitos humanos, Bobbio a vê como um indício de progresso moral da humanidade; mas lembra que tal progresso se dá pelos fatos, e não apenas por palavras. Esse aspecto é crucial para nossos objetivos, uma vez que as contradições entre discursos públicos e práticas efetivas acerca dos direitos humanos são uma das marcas mais arraigadas da sociedade brasileira. Decerto, não basta haver leis com direitos estabelecidos para todos, nem adianta falar sobre direito à vida, quando milhões de pessoas morrem de miséria diariamente. É preciso que as condições para a efetivação desses direitos enunciados sejam realmente garantidas (Dornelles, 1989).

Essas discussões acerca dos direitos humanos são fundamentais para compreendermos a forma como os debates sobre eles surgiram durante os cursos com os policiais, os quais, muitas vezes, retomavam os termos e temas da discussão acadêmica dos direitos humanos. O que vem mostrar, talvez, que o conhecimento dos policiais acerca desses direitos não era tão limitado como se pensava no início do trabalho. Embora tivessem uma concepção superficial dos debates teóricos, acadêmicos e jurídicos sobre os direitos humanos, tinham uma percepção muito clara do que estava em jogo quando se falava nesses direitos.



De qualquer forma, isso mostra, também, que os direitos humanos tornaram-se um dos temas mais recorrentes do mundo contemporâneo. A luta pela efetivação desses direitos tem-se mostrado não apenas jurídica ou filosófica, mas também uma disputa simbólica em termos de valores. E é nesse sentido que podemos pensar em cursos de direitos humanos para policiais.

## **2 A discussão dos direitos humanos no Brasil**

A luta pelos direitos humanos, no Brasil, é fortemente marcada por dois momentos principais: o primeiro, durante o regime militar ou ditatorial; e o segundo, com a redemocratização do País, principalmente depois do advento da Constituição de 1988. No regime ditatorial, os direitos humanos eram associados, essencialmente, à defesa dos presos e perseguidos políticos do regime. Já na fase da redemocratização do Brasil, dimensões como as más condições de vida de algumas camadas sociais, a violência policial, a discriminação contra negros e mulheres, entre outras, são incorporadas nos discursos sobre direitos humanos. Assim, percebemos que a luta pelos direitos humanos confunde-se, no Brasil, com a luta pela cidadania. Nesse sentido, os movimentos sociais do período 1970-1990 tiveram um papel importante para esse deslocamento simbólico.

No Brasil, em especial nos últimos vinte anos, os diversos tipos de movimentos sociais tiveram como principal contribuição não só a participação no processo de redemocratização, como também a construção de uma cultura política centrada em valores democráticos.

Assim, se alguns movimentos populares dos anos 70-80 demandavam essencialmente bens e serviços, no final dos anos 80, entram em crise e dão lugar aos movimentos sociais que lutam pela identidade, igualdade e cidadania. Tais movimentos cresceram nos anos 90 com o apoio de organizações não-governamentais (ONGs) e de movimentos internacionais.

De toda forma, ainda no regime militar, nos anos 70, iniciou-se a mobilização em torno dos direitos humanos. Desenvolveram-se campanhas de anistia e defesa dos presos políticos e exilados por intermédio das Comissões de Justiça e Paz (CJPs), de Direitos Humanos (CDHs) e de outros movimentos semelhantes, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Novas demandas serão incorpora-

das à luta pelos direitos humanos com o passar dos anos, tais como a luta pela cidadania e contra a violência policial.

No final dos anos 80, os movimentos sociais no Brasil passaram por uma fase de desencorajamento em razão de vários fatores, a saber: alterações nas políticas públicas e na composição dos atores que participam de sua implementação, gestão e avaliação; o desgaste das práticas participativas nos diversos setores da sociedade; o crescimento do associativismo institucional; o aparecimento de grandes centrais sindicais e de entidades reunidoras dos movimentos sociais populares; a decepção da sociedade civil com a política; o surgimento e expansão das ONGs (Gohn, 1997). O que vai provocar uma mudança de atitude em relação ao Estado. Enquanto nas décadas de 70 e 80 os movimentos olhavam para o Estado como a um inimigo, nos anos 90, será tido mais como um interlocutor, um possível parceiro.

A violência, a corrupção e os escândalos na política, por sua vez, levaram ao surgimento de movimentos sociais centrados em questões éticas ou de revalorização da vida humana, como o Movimento pela Ética na Política e a Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida. Cresceram, também, movimentos ligados à problemática da idade, como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e o Movimento dos Aposentados. Emergiram, ainda, movimentos pela revalorização da cidade como local de vivência e sociabilidade, como é o caso do Movimento Viva Rio (Gohn, 1997).

Uma diferença importante a ser observada, com relação aos anos 80, são as ações coletivas dos anos 90 se apresentarem mais como “Campanhas” do que como movimentos sociais propriamente ditos (Gohn, 1997), o que mostra profundas transformações na forma como os militantes vislumbravam sua intervenção na sociedade.

Ainda nos anos 90, as ONGs tornaram-se quase substitutas dos movimentos sociais. É um novo espaço para os antigos militantes desses movimentos. As ONGs, ao contrário dos movimentos sociais, terão uma ação voltada para a mediação entre sociedade civil e Estado, e não necessariamente para a mobilização da sociedade. Trata-se, agora, não apenas de reivindicar, mas de se ter uma participação qualificada.

Surge, então, outra concepção de sociedade civil, vista como produto das reivindicações por direitos e espaços de participação social, locus das lutas sociais pelos movimentos e organizações sociais. Nessa nova concepção, reco-

nhece-se a existência de um espaço ocupado por uma gama de instituições situadas entre o mercado e o Estado. No Brasil, entre essas instituições, estavam as ONGs, fazendo a mediação na relação de coletivos de indivíduos organizados com instituições governamentais, bem como de grupos privados com o sistema governamental.

No caso do movimento popular, constituíram-se vários tipos de redes sociais. São redes que cruzaram diversas instituições como a Igreja Católica e o ecumenismo secular, com alcance nacional e até internacional, envolvendo a academia científica, agrupamentos de esquerda e as ONGs. No Brasil, as ONGs “comportam-se como redes sociais que congregam pessoas predispostas à participação continuada em movimentos reivindicativos, como parte de um campo informado por valores comuns” (Doimo, 1995, p. 152).

Nesse sentido, nos anos 90, destacam-se o fortalecimento de redes e estruturas nacionais de movimentos sociais coordenados por ONGs – por exemplo, a Associação Brasileira de ONGs (Abong), fundada em 1991 – e a criação de estruturas centralizadoras de vários movimentos sociais, como a Central dos Movimentos Populares (CMP). Por outro lado, desenvolvem-se movimentos internacionais, produtos da era da globalização, como as grandes ONGs internacionais: o *Greenpeace*, a Anistia Internacional e outras.

É dentro desse contexto geral que podemos pensar e refletir sobre a demanda inicial para os cursos de direitos humanos para policiais de que versa este texto. Esses cursos se originam da iniciativa do Gajop, ONG que mediante financiamento da agência internacional Ford Foundation pôde constituir uma rede de pesquisadores, professores de universidades públicas e militantes dos direitos humanos em torno do projeto de cursos de direitos humanos para policiais. Dessa maneira, esses cursos, embora tenham especificidades, não podem ser vistos como uma experiência isolada, e sim inserida no processo de transformação em curso da cultura política nacional.

### **3 Direitos Humanos na polícia sergipana**

Durante todas as atividades no projeto, procurou-se sempre garantir o acompanhamento dos cursos de direitos humanos para policiais, ministrados pela Comissão de Direitos Humanos da Universidade Federal de Sergipe, com registro escrito das discussões e dos debates ocorridos. Isso

foi decisivo para a análise dos discursos dos atores sociais (no caso, os policiais), das representações que tais atores têm sobre direitos humanos e dos embates travados entre os policiais e as entidades de defesa dos direitos humanos e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Por motivos puramente metodológicos (o desejo de comparar grupos de policiais com mais de vinte anos de trabalho e outros recém-ingressos), serão enfocados, aqui, apenas os debates ocorridos nas últimas cinco turmas, todas com policiais civis. Nessas turmas (duas com agentes e três com delegados recém-aprovados em concurso público), a carga horária era de 40 h/aula dispostas em dez dias (4h/aula por dia), ministradas por diversos instrutores.

Cada turma de agentes da Polícia Civil tinha cerca de 35 alunos, com idade de 30 anos em média e 20 anos de profissão. Muitos tinham baixo nível de escolaridade, o que impossibilitava, por vezes, até o preenchimento dos questionários usados pela equipe encarregada do projeto para colher informações gerais. Os alunos eram policiais “desviados de função”, que estavam passando por uma reciclagem em um curso de três meses, no qual, além das aulas sobre direitos humanos dadas pelos professores da CDH/UFS, recebiam aulas de defesa pessoal, de educação física, etc., ministradas por membros das próprias corporações policiais. Esse curso costuma ser promovido pela Academia de Polícia (Acadepol) para os policiais recém-chegados. Era a primeira vez que os agentes participavam do curso apesar de estar há anos na instituição policial. O que dá uma idéia bastante clara de como é vista a segurança pública no Estado de Sergipe.

Esses agentes foram redistribuídos de outras Secretarias do Estado, como Educação e Saúde, para a Secretaria de Segurança Pública, sem concurso, tornando-se policiais. A maioria não tinha nenhuma noção do que é ser policial até receber um distintivo e uma arma. Em algumas conversas, notou-se que para muitos a vontade de trabalhar na polícia prendia-se ao usufruto de alguns direitos vistos como vantajosos; por exemplo, poder usar legalmente armas de fogo – abrindo a possibilidade de trabalho como segurança privado nas horas vagas – e não pagar passagem de ônibus.

As outras três turmas (também com cerca de 35 alunos) tinham outro perfil: eram delegados civis recém-concursados com 25 anos de idade em média, bacharéis em Direito, e também estavam passando por um curso de for-

mação de três meses, nele incluídas aulas de direitos humanos. A maioria não tinha nenhum tipo de ligação ou experiência com o trabalho policial.

Entre os temas trabalhados nos cursos, encontram-se: Estado e Sociedade, Cultura e Sociedade, Visão Global dos Direitos Humanos, Estatuto da Criança e do Adolescente, Grupos Vulneráveis, Segurança Pública, Polícia e Cidadania e Planejamento Estratégico (este somente no curso dos delegados).

O debate com os agentes girava em torno da crítica ao caráter formal dos direitos do cidadão e à falta de respeito a tais direitos. Alguns alunos, no entanto, defendiam o respeito à coisa pública, criticando aqueles que não zelam pelo público, discutindo a questão da punição e citando algumas cidades onde a política de defesa da coisa pública é mais expressiva.

Em algumas aulas, havia um trabalho de dinâmica com os grupos por meio de encenações que incorporavam situações de exercício ou violação da cidadania no tocante à instituição policial. Algumas cenas representavam a noção de autoridade, que muitas vezes é desvirtuada na organização policial; por exemplo, um policial recebeu ordem para executar uma prisão sem mandato (apenas com uma intimação requerida no cartório da delegacia), e o preso, depois de um telefonema a um parente influente na instituição, foi liberto e conduzido a casa pelos próprios policiais que o haviam prendido.

Observe-se, aqui, que os policiais não questionavam a prisão ilegal que fora praticada, mas sim o fato de o preso haver conseguido se liberar apenas com um telefonema a “alguém influente” na polícia. Isso mostra a legitimidade de práticas não legais entre os policiais que passaram pelo curso e a idéia que eles têm de que certas pessoas eram intocáveis. Alguns policiais disseram, ainda, que eles, sob pena de serem punidos, não podiam prender pessoas que tivessem um cartão de apresentação de determinado político local.

Em outras cenas, questionavam a estrutura policial, principalmente a falta de atenção com as pessoas que necessitam da polícia e o tratamento desigual, de acordo com a imagem e o *status*: uma pessoa quer saber de um preso em uma delegacia, e ninguém sabe dar as informações até o momento em que se identifica como promotor de Justiça, passando a receber, então, um atendimento diferenciado, com as providências imediatamente tomadas.

Outra encenação fazia referência à conduta da polícia e a uma crítica ao ECA: algumas pessoas, denunciadas por estarem perturbando a ordem em um bar, sendo revistadas, e um menor de idade preso por desacato à autoridade ao ofender os policiais com gestos obscenos. A cena gerou um polêmico questionamento acerca do ECA, considerado culpado pelo desrespeito dos menores aos policiais, uma vez que eles, na maioria, cometem delitos sabendo que estão protegidos pelo Estatuto. Os direitos humanos eram também considerados por eles como “defesa para marginal”. Para muitos policiais, “só se fala de direitos humanos contra os policiais”.

Note-se, ademais, a grande resistência dos agentes em relação às discussões sobre os direitos humanos. Quando perguntados por uma instrutora sobre o que são direitos humanos, a maioria dos agentes recusou-se a responder. Percebia-se que o silêncio desses alunos devia-se mais ao receio de não corresponder às expectativas geradas pelo curso do que por não saberem definir direitos humanos. Dentre a minoria que respondeu, alguns diziam que eram direitos mal elaborados e mal interpretados, e outros afirmavam serem “direitos que servem para defender o ser humano”. Tanto as respostas quanto as “não-respostas” mostraram que os direitos humanos eram concebidos de modo ambíguo pelos policiais. Entre as concepções mais arraigadas, como vimos, estava a noção de que “os direitos humanos servem de defesa para marginais”.

Nesse sentido, a respeito do embate dos policiais com as entidades de defesa dos direitos humanos, ouviu-se várias vezes os policiais dizerem que tais entidades só defendem os bandidos ao invés das vítimas. Diziam que, quando um policial é morto por um bandido, essas organizações não oferecem nenhum tipo de assistência à família da vítima. Aqui, nota-se a distorção da idéia de defesa de direitos para trabalhos puramente assistencialistas: um policial chegou a dizer que essas entidades deviam pagar salário mensal à família das vítimas.

Quando aflorava esse tipo de discussão, os instrutores esclareciam que a defesa dos direitos humanos deve ser para todos, inclusive para os policiais, mas reconheciam que, em geral, as entidades defensoras desses direitos se dedicam aos segmentos sociais considerados desprestigiados. Uma instrutora ressaltou que, para os policiais – como categoria organizada, que tem um sindicato –, é bem mais fácil lutar

pelo cumprimento dos seus direitos do que para os grupos sociais considerados “minorias” ou “vulneráveis”. O que se pretendia mostrar é que o respeito pela condição humana do criminoso não implica tolerância com o crime. Algo que invariavelmente despertava muitas polêmicas.

A respeito da conduta policial, os instrutores enfatizavam a questão de que os policiais não podem mais agir do mesmo modo repressivo que a instituição policial usava na época da ditadura militar. Isso valia, também, para as práticas de tortura decorrentes daquele período, ainda utilizadas mesmo clandestinamente. No entanto, deixava-se claro que a crítica não era ao uso da força, mas ao modo ilegal como é usada pelos policiais. Nesse momento do curso, os agentes até concordavam ser um desrespeito à condição humana espancar ou torturar alguém; porém, quando se acirravam as discussões, muitos diziam que as coisas só se resolvem na pancada mesmo.

Houve outro momento no curso de agentes que chamou a atenção: o “trabalho com máscaras”, que consistia na criação de máscaras, em que os alunos transpõem figuras e idéias marcantes acerca do curso. O local onde se realizou a atividade era um auditório com grande espaço para circulação. Ali, os alunos, ao som de música clássica, com os pés descalços, caminharam durante cinco minutos, respirando vagarosamente até se sentirem relaxados.

Terminada a etapa da caminhada, a instrutora pediu aos alunos que sentassem no carpete, distribuindo-se em forma circular e refletissem sobre as discussões ocorridas ao longo do curso; depois lembrassem uma passagem que tivesse chamado sua atenção e, em seguida, imaginassem algo relacionado com a passagem pensada. Após esse momento, os alunos transpuseram essa imagem para um desenho, utilizando cartolina e pincéis coloridos.

Concluídos os desenhos, os alunos fizeram furos onde seria a região dos olhos, prenderam um barbante nas laterais da cartolina – formando, então, uma máscara.

Mascarados, cada aluno escolhia a máscara de outro e dizia aos demais participantes qual o sentimento, a sensação imediata que essa máscara lhe causava. Só após esse momento, o dono da máscara revelava o sentido que a própria máscara tinha para ele. Cada máscara revelada era retirada do seu dono e colocada no centro do círculo, e uma vez todas as máscaras reveladas, a instrutora encerrava a atividade.

Dentre as principais idéias reproduzidas nas máscaras



ras, surgiram: discriminação (de raça, classe e pessoas); desigualdade social, más condições de vida e de trabalho, miséria, fome; família, paz e amor; separação entre a sociedade e a polícia; e conduta policial.

A disposição dos alunos em círculo, principalmente no momento em que estavam mascarados, fazia que se olhassem e reconhecessem, na máscara do outro, sentimentos (indignação, alegria, tristeza) presentes no cotidiano de todos eles. As máscaras pareciam exercer certo poder de fazê-los exteriorizar tais sentimentos, de modo que se tornavam até mesmo formas de protesto contra as condições nas quais eles vivem. A música clássica e os pés descalços contribuía para essa exteriorização na medida em que, com o corpo mais leve, os alunos se sentiam com mais liberdade para transpor suas indignações ou felicidades – segundo eles, poucas – para as máscaras. O ambiente fechado do auditório, de onde não se via nada do que passava lá fora, nem mesmo se estava claro ou escuro, dava a sensação de que eles estavam em um lugar separado no tempo e no espaço, onde tinham liberdade de expressar sentimentos que, geralmente, são mantidos em segredo, justamente porque não se sentem livres para externá-los em outros locais.

A noção que os agentes tinham sobre os direitos humanos os associava à idéia de cidadania, sobretudo expressa em termos de voto, democracia, respeito à pessoa e referências a uma série de direitos (à liberdade, à saúde, à moradia, à segurança, à dignidade e ao lazer). O debate girava, também, em torno da crítica ao caráter formal da cidadania, sem correspondência com a vida cotidiana, o que aparecia em repetidas frases dos alunos: “Saúde, lazer e educação: só no papel.”; “Isso tudo é muito bonitinho, mas não existe.”; “Você não sabe ler, então, não é cidadão.” Muitos alunos sentiam que seu direito de cidadão era somente representado pelo voto; sua dignidade durando somente até o período da eleição.

Em relação ao curso realizado com os agentes policiais, a inovação do curso para delegados consistia nas três últimas aulas (4h/aula cada uma), com o tema genérico de Planejamento Estratégico, em que se pretendia levar os alunos a repensar a organização policial, se possível, propondo alternativas. Duas perguntas-chave orientavam essas aulas: como funciona a formação do grupo de delegados; e como está funcionando esse novo grupo?

Algo a ser destacado é o fato de que as aulas ocorre-



ram em sala de aula da UFS, não mais na Acadepol. Tal procedimento possibilitaria certa liberdade aos alunos, necessária ao desenrolar da atividade, uma vez que eles saíram do ambiente institucional e “vigiado” da Academia.

Nas duas primeiras aulas, o instrutor desenvolvia uma série de atividades (discussões, encenações, trabalhos manuais), em que avaliava a posição dos alunos com relação ao curso de formação em um sentido geral, e discutia uma forma mais eficaz de os alunos delegados traçarem estratégias comuns de ação que deveriam ser por eles seguidas após se formarem.

Na última aula, os próprios delegados, com pequena participação do instrutor, elaboraram um Esquema de Planejamento Estratégico, uma série de tópicos que destacavam os motivos para mudar a polícia, a maneira como os alunos são hoje, como querem ser e quais os obstáculos que os afastam dessa meta.

### **Esquema de planejamento estratégico**

#### **FICHA 1: POR QUE MUDAR?**

- Acabar com a ingerência da política partidária na instituição policial.
- Melhorar a imagem da polícia e sua credibilidade.
- Valorizar a profissão para melhoria das condições de trabalho e da remuneração salarial.
- Conhecer os problemas da instituição policial para organizar uma estratégia de atuação conjunta de forma eficiente.
- Evitar sacrifícios e/ou desgastes individuais.

#### **FICHA 2: COMO SOMOS HOJE?**

- Inseguros e apreensivos quanto à nomeação, ao exercício da atividade profissional e à possibilidade de implementação de mudanças.
- Perseverantes, com vontade de acertar e interessados em mudar.
- Individualistas e desorganizados.
- Jovens, juridicamente preparados, à procura de estabilidade profissional e financeira.
- Submetidos às circunstâncias e interesses políticos que não dominamos.

### FICHA 3:

#### COMO QUEREMOS SER?

- Uma polícia científica, eficiente e democrática, respeitada pela sociedade, não pelo medo, mas pela atuação pautada na legalidade, no respeito à dignidade humana e em princípios morais inegociáveis.
- Um grupo forte, coeso e organizado politicamente, imune aos vícios que contaminam nossa polícia.
- Um grupo com equiparação salarial e isonomia em relação às outras carreiras jurídicas.
- Um grupo integrado à comunidade.
- Um grupo com dispositivos de apoio e cooperação técnico-operacional mútuos.

### FICHA 4:

#### QUAIS AS ETAPAS QUE NOS SEPARAM DO QUE TEMOS COMO META?

- Fórum mensal de reunião do grupo.
- Formação de uma associação ou dispositivo de representação.
- Estabelecimento de procedimentos-padrão apoiados nas discussões de um grupo de estudos jurídicos.
- Formalização de documento com objetivos e anseios do grupo.
- Luta por eleição de representantes do Conselho Superior da Polícia Civil.
- Luta pela nomeação de todos os aprovados.

Observe-se que a expectativa dos jovens delegados era não apenas obter a nomeação (já que à época do curso pairavam dúvidas sobre o interesse do governo em nomear efetivamente os delegados), mas também poder exercer suas atividades com as melhores condições possíveis, livres dos “vícios que contaminam nossa polícia”. Ou seja, para esse grupo, a polícia precisava libertar-se de sua estrutura arcaica para obter o respeito da sociedade.

Por sinal, essa visão negativa da polícia foi explicitada em diversos momentos dos debates com a turma dos delegados. A maioria dos alunos revelou, por exemplo, que fez o concurso para delegados, mesmo tendo certo preconceito contra a profissão, porque estava fazendo todos os concursos que apareciam a fim de conseguir emprego. Eles sublinhavam, então, a “casualidade e oportunidade de ingresso na Polícia Civil”.

O preconceito com relação à profissão, afirmaram alguns alunos, foi-lhes colocado pela própria sociedade que tende a desprestigiar a carreira de delegado. Um deles chegou a dizer que, ao sair de casa, sua mãe pedia que nunca discutisse com a polícia. Outros alunos observaram que também a televisão deturpa, principalmente nos filmes, a figura do delegado.

Outro assunto recorrente nesses debates foi “a idéia de que, agora, a Polícia Civil vai trabalhar com a legalidade”. Aqui, a turma mostrou-se dividida entre a crença de que: a Polícia Civil sergipana pode funcionar sob a égide da legalidade; já funciona desse modo; ou jamais funcionará assim.

Um terceiro ponto debatido questionava se “o novo grupo de delegados agirá do mesmo modo que os outros delegados agem”. Muitos alunos acreditam que o concurso lhes possibilita maior autonomia com relação aos outros delegados (comissionados); outros afirmam que o nível de consciência dos novos delegados é bem diferente dos que já exercem a profissão.

Depois dessa discussão, mais duas questões foram expostas para os alunos responderem diretamente, sem argumentações. A primeira: se os alunos tinham ouvido em algum lugar que um pouco de tortura é necessário em algumas situações extremas. Um dos alunos respondeu que ouvira isso na própria Acadepol; outro disse que 10% a 30% dos novos delegados vão usar a tortura; e um terceiro afirmou que não havia como escapar disso, uma vez que “a polícia trabalha com a violência, institucionalizada ou não”. A segunda, era sobre a função do policial e como ela se realiza hoje. Dentre as funções, surgiram a de defensor, de firmeza, segurança e bom senso. Quanto à sua realização atual, os alunos a classificaram de amadora, arbitrária, arcaica e despreparada. O que, diga-se de passagem, em nada destoa da imagem que a sociedade faz da polícia no Estado de Sergipe.

Como quer que seja, apesar das diferenças entre as turmas de agentes e as de delegados, nota-se que ambos os grupos, em seus discursos, têm visões semelhantes acerca da Polícia Civil sergipana. E, talvez, o mais grave: nos grupos, muitos expressaram suas dúvidas quanto às possibilidades de mudanças na forma de funcionamento atual dessa polícia.

No entanto, no encerramento do curso (tanto de agentes quanto de delegados), notou-se que os alunos admitem a importância da formação dos policiais sobre os direitos

humanos. Porém, eles acreditam ser muito difícil que essa formação mude concretamente seu comportamento, principalmente o daqueles que têm vários anos de profissão. Certo, não se pode negar que a faixa etária, o tempo de profissão na instituição e o grau de escolaridade dos policiais podem influenciar no conhecimento do que são os direitos humanos. Mas fica sempre a questão: somente isso basta para provocar mudanças nas instituições policiais?

Os delegados, por sua vez, mostraram o interesse e o empenho de incorporarem as discussões sobre tais direitos e os temas com eles relacionados nas suas práticas como delegados e cidadãos, bem como a tentativa de criar outro perfil da Polícia Civil sergipana – uma polícia mais “cidadã”. A dúvida que fica aqui é como fazer isso se os novos delegados definem-se, apesar de “jovens, juridicamente preparados, à procura de estabilidade profissional e financeira”, como “individualistas e desorganizados” e “submetidos às circunstâncias e interesses políticos que não dominamos”.

Particularmente, consideramos de importância significativa a experiência e as questões enfocadas durante os cursos sobre direitos humanos. Elas possibilitam aos policiais uma nova visão acerca desses direitos e desmistificam, de certo modo, suas representações quanto a entidades defensoras desses direitos. No entanto, não podemos deixar de perceber que muito, ainda, há de ser feito para que possamos ter polícias realmente cidadãs.

Vê-se diariamente (nos bairros, nas ruas, na televisão) o modo como policiais usam arbitrariamente o poder que lhes é conferido pela sociedade. Certa vez, um dos autores deste artigo estava em um táxi e ouviu um policial militar dizer que assim que chegasse ao trabalho ia imediatamente “dar umas pancadas” nos presos, “dar um banho frio neles” e depois colocá-los para dormir. A ironia e a desfaçatez do policial – que se sentia tão seguro de si a ponto de se divertir dessa forma, defendendo em público posições que poderiam incriminá-lo – faz-nos pensar em quão difícil será vencer as lógicas inerciais presentes na estrutura de nossas polícias.

Algo parecido com a posição desse policial ocorreu no momento inicial dos cursos. Os policiais deixavam claro que não tinham nada contra os direitos humanos, mas depois de alguns acalorados debates ou em conversa informal, eles revelavam seus ressentimentos, suas indignações, suas opiniões e anseios a respeito desses direitos.

Por outro lado, observa-se que a opinião pública tem cobrado mudanças na conduta policial. Uma ouvinte ligou para uma emissora de rádio da cidade e disse que os policiais precisam passar por cursos de relações humanas antes de entrarem em contato com a população. Nesse programa de rádio, estava sendo discutida a forma de abordagem dos policiais.

Sem que possamos fazer associações diretas, um dos autores deste texto pôde vislumbrar o poder de pressão da opinião pública sobre as práticas policiais. Certa vez, um ônibus, no qual se encontrava, foi parado por uma *blitz* – que nos últimos meses se tornou constante em Aracaju em razão do aumento dos assaltos a ônibus. O que a surpreendeu, dessa vez, foi o modo educado e respeitoso como os policiais entraram no ônibus e realizaram a revista, ao contrário do que se passava regularmente. Ou seja, se as polícias não funcionam como deveriam, algumas iniciativas mostram que nem tudo está perdido.

Os cursos de direitos humanos para policiais, por exemplo, interagindo os policiais com uma entidade de defesa desses direitos, é um indício das possibilidades de democratização dos organismos policiais do Estado. Isso, no entanto, não significa que cursos como esses possam, por si sós, transformar as instituições policiais em curto prazo. O papel que experiências de tal tipo tem é o de ajudar na construção de uma cultura política, pautada no respeito aos direitos da pessoa e na luta pela conquista da cidadania.

#### **4 Conclusão:**

##### **A experiência dos direitos humanos em Sergipe**

Essa propensão a mudanças na ordem simbólica pode ser visualizada, também, na tentativa de criação e consolidação de um Fórum Permanente de Defesa dos Direitos Humanos de Sergipe. Esse fórum começou a ser articulado em abril de 2000, por iniciativa do Conselho Estadual de Serviço Social de Sergipe (CRESS-SE) – cujos representantes haviam participado de um Congresso Nacional de Serviço Social, onde se deliberou que a ação em favor do respeito aos direitos humanos deveria ser priorizada pelos CRESS – e da Sociedade Afro-Sergipana de Estudos e Cidadania (Saci), ONG que tem como eixo principal de ação as demandas em torno da “raça” e do “gênero”.

A primeira reunião do fórum dá-se na sede da OAB

em Sergipe e contou com a presença de uma representante do Movimento Nacional de Direitos Humanos e de 15 entidades do movimento popular em Sergipe (entre sindicatos, ONGs, associações de moradores e grupos representativos de minorias). O foco principal dessa reunião inicial foi a necessidade de inclusão dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais no Programa Nacional de Direitos Humanos em processo de reformulação.

Após esse primeiro encontro, entretanto, as dificuldades de mobilização em torno do fórum começaram a aparecer com a diminuição dos grupos que se faziam presentes às reuniões. Como estratégia para dinamizar a discussão sobre os direitos humanos e para atrair novos grupos, o fórum organizou uma palestra do presidente do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos na Paraíba. Buscava-se, com isso, criar uma articulação de entidades para pressionar o governo do Estado a criar, em Sergipe, um Conselho de Defesa dos Direitos Humanos nos moldes semelhantes aos da Paraíba. Uma vez mais, embora um número significativo de entidades tivesse comparecido a esse evento, não se conseguiu traduzir o esforço despendido para maior afluência às reuniões que se seguiram. Isso acabou por desmotivar os militantes mais mobilizados, levando a um relativo esvaziamento do fórum.

Seja como for, podemos afirmar que esse fórum foi uma verdadeira tentativa de criação de um “espaço público” de tematização e discussão dos direitos humanos em Sergipe, onde questões ligadas à cidadania pudessem ser discutidas pelos movimentos populares. No entanto, apesar de atraídos pela possibilidade de existência de uma organização capaz de intervir politicamente em favor da defesa dos direitos humanos (como seriam tanto o fórum como o Conselho Estadual), os militantes das entidades de defesa das minorias preferiram priorizar esses espaços como lugares de visibilidade simbólica. O que explicaria, por exemplo, a presença em eventos públicos e a falta de assiduidade às reuniões do fórum.

O perfil dessas entidades mostra, ainda, o caráter de demandas simbólicas assumido pelos direitos humanos em Sergipe: uma ONG especializada na luta pelos direitos de negros e mulheres (buscando dar visibilidade às questões de raça e de gênero), um conselho profissional de assistentes sociais (preocupados com a questão da cidadania), as comissões de direitos humanos da OAB e da Universidade

Federal de Sergipe (tradicional defensoras e divulgadoras dos direitos humanos), uma organização representativa dos travestis e uma entidade representativa dos homossexuais (preocupadas com os preconceitos e discriminações com base na opção sexual), uma ONG especializada em educação popular (preocupada com a cidadania dos grupos populares), algumas associações de moradores de bairros com problemas crônicos de violência (que buscavam desvincular a pobreza da violência).

Ou seja, para alguns militantes envolvidos, a luta pelos direitos humanos era mais que construir organismos de defesa contra os inumeráveis e constantes atentados aos direitos humanos; era também uma forma de reivindicar uma certa “dignidade”, o direito de existência simbólica.

Diversos membros dos grupos que participaram dessa experiência queixaram-se, em entrevista ao pesquisador, da dificuldade que cada entidade tinha em relativizar os problemas particulares e específicos para pensar os direitos humanos como direitos de todos, cada grupo preocupado com os “próprios direitos”. Isso tem menos do corporativismo que da necessidade de lutar por seus direitos simbólicos.

Talvez isso tenha, efetivamente, dificultado o processo de articulação do fórum e inviabilizado a formação do Conselho Estadual. Mas devemos pensar, também, que as dificuldades encontradas exprimem, por um lado, as mudanças no modelo de mobilização no Brasil atual (Gohn, 1997), e por outro lado, a avaliação prévia, pelos militantes, das enormes resistências do aparato estatal em consolidar instâncias autônomas de defesa dos direitos humanos.

De qualquer forma, no caso em apreço, se os direitos humanos tiveram um grande poder em nível simbólico, o mesmo não pode ser dito de seu caráter mobilizador. O que vem lembrar que as ações coletivas envolvem mais que as representações e valores; as ações coletivas têm a ver, também, com as identidades sociais que se constroem com as estratégias dos atores, com os recursos organizacionais (Gohn, 1997).

O que significa dizer que o debate sobre os direitos humanos não leva necessariamente ao crescimento da mobilização popular em torno desses direitos ou à sua institucionalização. Os discursos sobre os direitos humanos podem mudar representações simbólicas, mas não necessariamente práticas sociais.

Tudo isso indica, pois, os reais limites não só dos cur-

dos de direitos humanos para policiais, como também de outras experiências de tematização sobre os direitos humanos disseminadas na sociedade. Isso mostra, sobretudo, que, apesar dos avanços conseguidos, o caminho será longo e árduo antes que o respeito aos direitos fundamentais se torne realidade nas polícias e na sociedade.

### Referências bibliográficas

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 217 A (III). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 1-65.

BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. **Dicionário crítico de sociologia**. São Paulo: Ática, 1993.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/Anpocs, 1995.

DORNELLES, João Ricardo W. **O que são direitos humanos**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

NEVES, Paulo Sérgio da Costa. Direitos humanos e espaço público: novas formas de luta pela cidadania simbólica no Brasil. In: ENCONTRO REGIONAL DE CIENTISTAS SOCIAIS, 10., 2001. Salvador. Texto apresentado no GT 10 (Estado, cidadania e movimentos sociais). Salvador, ago. 2001.

SALES, Alberto. Reforma das polícias: só em interação com a sociedade. **Direitos Humanos Gajop**. Recife, p. 11-17, fev. 1998.



# Discutindo a experiência do Curso “A Polícia como Protetora dos Direitos Humanos”

*Karla Patrícia Barbosa Costa\**  
*Paula Wiltshire Soares Farias\*\**

## 1 Introdução

O relato da experiência do Curso A Polícia como Protetora dos Direitos Humanos não parecia difícil; porém, ao iniciarmos, percebemos que seria um desafio, uma tarefa delicada organizá-lo, percorrendo lembranças de fatos, eventos, conversas informais, impressões e discursos que deram sentido a essa trajetória.

Desafio anterior e principal encontramos na própria proposta do curso, que, ao negar um formato tradicional, propôs-se como espaço de reflexão sobre as crenças e valores que orientam a “função policial”; e ainda, como um espaço de desarticulação dos mecanismos de resistência institucional, até mesmo por se tratar de um grupo marcado por uma cultura autoritária e violadora dos direitos humanos; marca essa também impressa na dimensão mais ampla da sociedade brasileira.

Nesse sentido, a fim de superar o distanciamento entre o grupo da Polícia e o da Comissão de Direitos Humanos, ou mesmo entre alunos e professores, sugerir-se-ia a todos que se colocassem na posição de cidadão e pensassem a partir dela, “patente” que – anterior a qualquer outra – remete todos a um lugar comum, propiciando um movimento instituinte à proporção que se afasta das tradições sociais de cada posição específica. Em relação a esse aspecto, convém destacar que, desde o início da experiência, privilegiou-se o fato de que o curso se realizasse fora do estabelecimento policial, com a conseqüente desobrigação do uso da farda pelos participantes. Esses, posteriormente à paisana, vibraram com a oportunidade:

– Para mim, a melhor parte do curso é essa de vir sem farda e poder falar abertamente.

---

\* Psicóloga e membro colaborador da Comissão de Direitos Humanos da Universidade Federal de Sergipe (CDH/UFS).

\*\* Advogada e estudante de Psicologia, membro colaborador da CDH/UFS.

É importante ressaltar que a realização deste trabalho engloba uma dimensão crítica da ética, “não considerada como algo pronto, acabado”, e sim “algo que está sempre por se fazer” embora já presente nas relações humanas existentes, como observa Guareschi (1998). Vista como instância crítica, Guareschi (1998, p.14) destaca: “a fundamentação ética das ações e relações tem sempre seus possíveis limites”, aduzindo que “a crítica resgata a dimensão ética de toda ação humana. Mas, ao mesmo tempo, não fecha a questão sobre a presença de uma dimensão ética específica”. Interessa neste trabalho refletir e tornar visíveis alguns fundamentos, pressupostos e convicções que a sustentam, além das suas possíveis implicações. “Dar voz” aos policiais e colocar em discussão suas práticas constituíam, assim, alguns dos objetivos principais desta experiência. Para isso, buscamos sempre promover um clima democrático na relação de horizontalidade de todos os participantes: alunos e professores.

Durante os trabalhos, observamos que, embora os órgãos de defesa dos direitos humanos fossem criticados, a proposta do curso ganhava legitimidade, verificando-se um favorável grau de confiança. E apesar das resistências institucionais permanecerem atuando, os policiais explicitavam os problemas e as falhas da organização a que estão integrados. A motivação dos alunos traduzia-se na expectativa demonstrada em relação ao curso, ainda que voltada para o aspecto dos conteúdos:

– Num curso importante como este, deveria existir a preocupação dos participantes de levar esse conhecimento, no fim do curso, aos colegas de trabalho que não tiveram a mesma oportunidade, porque nós, policiais, desconhecemos o conteúdo de direitos humanos. Mas isso, infelizmente, não acontece. Eu sempre tive vontade de saber e, agora que estou tendo essa oportunidade, vou passar para os meus colegas.

– É importante abrir a informação para os policiais do Interior que não sabem deste curso, pois é importante chegar às delegacias uma visão do outro lado.

Ótica dos direitos humanos: “visão do outro lado.”  
Aos poucos, a polarização se delineia, dicotomizando polícia e direitos humanos em relação ao que propomos aproximar na trajetória da experiência.

A discussão narrativa se apresenta sem preocupação com a cronologia dos fatos, destacando genericamente aspectos significativos da experiência, com ênfase na relação entre “polícia e direitos humanos” e “polícia e legalidade”: temáticas discutidas a partir de referenciais teóricos, que, pelo modo como a equipe se deixou afetar pela experiência, produziram seus sentidos e significados.

## 2 Uma breve apresentação do referencial teórico

Deve-se entender que a história dos direitos humanos em nossas organizações tem relação estreita com a história de nosso país. Só assim percebemos claramente o abrir de um caminho para análises históricas sobre os direitos humanos, no qual se interroga “como os saberes aparecem e se transformam, explicando o seu aparecimento a partir de condições de possibilidade externas aos próprios saberes e que são imanentes a eles” (Foucault, 1979, p. X). Pois, como adverte Machado (Foucault, 1979, p. X): “não se trata de considerá-los como efeito ou resultante”, mas de situá-los como “elementos de um dispositivo de natureza estratégica”, sendo a análise do porquê dos saberes o que pretende explicar sua existência e transformação como peça de relações de poder ou incluindo-o em um dispositivo político. Dessa forma, a questão do exercício do poder torna-se um interessante instrumento de análise capaz de explicar a produção dos saberes. Machado ainda frisa que “não existe algo unitário e global chamado poder, mas unicamente formas díspares, heterogêneas, em constante transformação”; não considerado um objeto natural ou coisa, o poder é “uma prática social e, como tal, constituída historicamente”.

Orientando-se por essa perspectiva, sustenta que Foucault, no decorrer de suas pesquisas, verificou uma não-sinonímia entre Estado e poder, haja vista “a existência de formas de exercício do poder diferentes do Estado, a ele articuladas de maneiras variadas e que são indispensáveis inclusive a sua sustentação e atuação eficaz” (Foucault, 1979, p. XI).

Essa não-sinonímia entre Estado e poder opõe-se à representação moderna do Estado, que Marilena Chauí (2000, p. 6) descreve “como poder uno, separado, homogêneo e dotado de força para unificar, pelo menos de direito, uma sociedade cuja natureza própria é a divisão de classes”. A autora designa essa figura do Estado como “a nova mora-

da de Deus”, uma vez que “não houve uma passagem da política teológica antes existente, a uma política racional ateológica ou atéia, mas apenas uma transferência das qualidades que eram atribuídas à Divina Providência à imagem moderna da racionalidade”. Ainda segundo Chauí (2000), a nova *ratio* é teológica uma vez que se conserva tanto em política quanto em ideologia:

[...] a admissão da transcendência do poder face àquilo sobre o que este se exerce (Deus face ao mundo criado, o Estado face à sociedade, a objetividade das idéias face àquilo que é conhecido).

[...] a admissão de que somente um poder separado e externo tem força para unificar aquilo sobre o que se exerce (Deus unifica o mundo criado, o Estado unifica a sociedade, a objetividade unifica o mundo inteligível).

Conforme Chauí (2000, p. 3), essa concepção de Estado decorre, ainda, do discurso ideológico:

[...] aquele que pretende coincidir com as coisas, anular as diferenças entre o pensar, o dizer e o ser e, destarte, engendrar uma lógica de identificação que unifique pensamento, linguagem e realidade para, através da lógica, obter a identificação de todos os sujeitos sociais com uma imagem particular universalizada, a imagem da classe dominante. Universalizando o particular pelo apagamento das diferenças e contradições, a ideologia ganha coerência e força porque é um discurso lacunar que não pode ser preenchido.

A tendência homogeneizante, naturalizante, característica da ideologia, funciona como mecanismo de inversão de uma lacuna numa impressão de preenchimento, uma vez que, como afirma Orlandi (1997, p.100), referindo-se ao significado da ideologia para o analista do discurso:

[...] estando os sujeitos condenados a significar, a interpretação é sempre regida por condições de produção específicas que, no entanto, aparecem como universais e eternas, daí resultando a impressão de sentido único e verdadeiro.

Eis, assim, a coerência e a força da ideologia, apontadas por Marilena Chauí, à medida que impossibilitam o discurso lacunar de ser preenchido. Relativamente a esse aspecto, Orlandi (1997, p. 100) afirma que:

[...] o processo ideológico não se liga à falta, mas ao excesso. A ideologia representa a saturação, o efeito de completude que, por sua vez, produz o efeito de ‘evidência’, sustentando-se sobre o já-dito, os sentidos institucionalizados, admitidos por todos como ‘natural’.

Quando, na verdade, tal processo estaria sendo fabricado pela história.

Para Chauí (2000, p. 155),

[...] podemos chamar histórica, no sentido forte do termo, uma sociedade que não está no tempo, mas que se efetua como tempo, isto é, uma sociedade que não pode cessar de se reinstaurar porque para ela sua gênese e sua forma são uma questão incessantemente recolocadas.

Essa problematização do discurso ideológico remete à recordação de momentos do curso em que os policiais descreviam as tentativas inúteis de desinstituir valores e saberes ideológicos da instituição policial, uma vez existente uma cultura marcadamente autoritária, que funciona como mecanismo de enfraquecimento do movimento instituinte em prol do fortalecimento do instituído. Segundo eles, é algo como “tudo muda, menos a polícia” ou “você é que tem de se adaptar à polícia, e não a polícia a você”.

Assim, durante o curso, buscamos radicalizar a natureza histórico-social dos pensamentos e crenças que orientavam nossas ações em detrimento do paradigma da lei natural, cujo referencial seria a natureza. Por outro lado, privilegiar a razão seria do mesmo modo insuficiente, uma vez que esta deixa sempre aberta a possibilidade de redução da multiplicidade e dispersão das práticas de poder por meio de uma teoria global que subordina a variedade e a descontinuidade a um conceito universal.

A experiência do curso permitiu a atualização de uma diversidade de valores e crenças da instituição policial. E se por um lado as engrenagens do processo de manutenção dessas tradições tendiam à lógica do “por que violar”, buscamos discuti-las por um novo prisma: a do “por que não violar”.

### **3 Policiais e direitos humanos: Caçadores de bandidos X Caçadores de policiais**

Minutos antes de iniciar o curso com uma das tur-

mas de policiais, num clima descontraído e divertido, uma enunciação marca a especificidade da relação do grupo de alunos policiais com os professores universitários e a temática direitos humanos:

- Coitados dos professores desta turma, vão se assustar e ser picadinhos.
- O que são direitos humanos? Direitos humanos é porrada! (Risos).

Evidentemente, as falas não se repetiram no espaço da discussão; o que não impediu que se sentisse, antecipadamente, o clima provocativo e de oposição que perpassou toda a trajetória da experiência que punha face a face “lados” historicamente antagônicos, buscando, nessa oportunidade, ora compartilhar saberes, somar competências, ora sobrepor valores, reafirmando-os em discursos que atualizavam a relação polícia e direitos humanos; cruzamento entre a defesa e a violação desses direitos no âmbito da organização policial – o que resultou na apresentação pública de várias concepções que puderam ser analisadas ou desinstituídas à medida que se desvestiu a “natureza dos fatos” das “concepções vigentes”.

Procurou-se diluir os impasses da discussão sobre direitos humanos deslocando-a para o âmbito da proteção do cidadão e historicizando as causas da difícil relação. A tentativa era tornar impessoal a discussão e romper com a noção equivocada e naturalizada de “direitos do marginal” – expressa constantemente pelos policiais nas respostas às questões “o que são direitos humanos” e “a que o enunciado direitos humanos remete”. As respostas dos policiais oscilavam em três aspectos:

**a) A relação com as garantias asseguradas pela Constituição**

- Direitos dos humanos.
- Direitos de todos à vida, à liberdade, independentemente de cor, raça, etc.
- São os direitos de andar, de pensar.

**b) A relação com a imagem do trabalho desenvolvido**

### **pelos organismos de defesa dos direitos humanos**

- São muito usados em defesa do bandido, e pouco ou nada em defesa do policial.
- O que acontece com a gente é totalmente o inverso do que acontece na sociedade: se um policial mata alguém para se defender, ele já é considerado um marginal até mesmo pelos colegas. Agora, sobre os direitos humanos: se um marginal mata um policial, os direitos humanos, a OAB caem em cima; eu nunca os vi defender a polícia.
- Os grupos de direitos humanos só se mostram para deneigrir a imagem do policial, nunca aparecendo quando há violação dos direitos humanos dos policiais; desse modo, o policial os vê como verdadeiros inimigos.
- A polícia está para garantir os direitos humanos que a sociedade tem; não sabe a sociedade que a polícia também tem seus direitos. A polícia é diferente...!

Note-se, aqui, que a partir da enunciação “A polícia é diferente!” entendemos que a sua relação com os direitos humanos é opositora, e esses direitos são considerados verdadeiros “caçadores de policiais”. Os alunos tendem a reduzir a sua relação com os direitos humanos ao preconceito das ONGs e similares, bem como a criticar o Poder Judiciário porque, segundo eles, tem uma visão imediatista e rigorosa dos policiais, uma vez que não buscam investigar os antecedentes dos fatos:

- Um policial quando vai ser julgado já está 90% condenado.

Além disso, explicitam que os juízos de valores dos indivíduos se transmutam em razão do caráter circunstancial e pelo modo como os afetam; quer seja na posição de cidadão comum, quer seja no exercício de uma função pública judicial. Assim, uma ação policial, que em princípio seja considerada como algo que deva ser socialmente reprimido, poderá ser inesperadamente justificada, a depender do modo como afeta direta ou indiretamente o cidadão que emite seu juízo de valor. Isso implicará diretamente a forma pela qual concebem como “deva ser” o agir policial:

– Os juízes condenam um policial por espancamento; mas quando eles próprios têm um objeto roubado, querem que faça e aconteça.

Observações no mesmo sentido surgem a todo o tempo em meio à discussão das diferentes temáticas, sendo muitas vezes lançadas sobre os instrutores de modo pessoal, como queixa, desafio e, em certa medida, como revolta, denúncia, ante o que consideram uma alta cobrança sobre eles:

– A polícia leva nas costas o problema dos direitos humanos, quando isso deveria estar na esfera executiva.

– Só nós, os policiais, somos cobrados pelos direitos humanos; e os superiores, a mídia, a sociedade... por que só cobram da polícia?

Desafio ou desabafo, o tom evidencia o aspecto da posição de vítima em que se coloca o policial na relação com os organismos de defesa de direitos humanos, algo em torno do que se poderia denominar “polícia incompreendida”. Direitos humanos – salvo exceções – aparecem contra o policial ou, no mínimo, como algo almejado, porém lhe é negado, como segue:

– Não gozamos dos nossos direitos.

– Alguns direitos civis não servem para a polícia.

– Ninguém se preocupa com os direitos humanos da polícia.

– A Constituição, por exemplo, garante um monte de direitos e, no finalzinho, ressalva: “salvo o militar”.

– O regulamento da polícia mesmo é ultrapassado: enche de punição quem comete o menor erro.

### **c) A relação com a desordem social**

Os direitos humanos são tidos como os “culpados” pela atual desordem social relativa à falta de autoridade dos policiais. Curiosamente, essa relação entre direitos humanos e desordem social encontra eco na sociedade para justificar a falta de autoridade dos pais, do professor e da justiça criminal em casos que envolvam crianças e adoles-



centes infratores.

Na discussão sobre cidadania, os direitos humanos surgem como garantias que, apesar de asseguradas na Constituição, não são reconhecidas para a maioria da população brasileira, principalmente para as camadas de baixo poder aquisitivo; os grupos em situação de vulnerabilidade – crianças de rua, negros; o funcionário público sem condições de trabalho e sem salário digno e, enfim, para tudo que envolve o contexto de fragilidade da realidade social de nosso país, como expressa Gilberto Dimenstein (1999): “cidadania de papel.” Responsabiliza-se, ainda, o povo brasileiro por eleger maus representantes e por privilegiar uma lógica voltada para interesses individuais:

- O governo tem interesse de que haja pobreza para obter votos.
- O povo só vota em quem fala, discursa bem, e não em quem pode fazer alguma coisa.
- Meu colega disse que ficou desonesto depois que entrou para ser vereador.

José Eduardo Faria (apud Palazzo, 1998), afirma que, na cultura política do formalismo jurídico, podemos encontrar o grande mito de que a democracia só é garantida se os direitos humanos estiverem inscritos na Constituição; quando, na prática, os textos legais não têm sido a garantia necessária e suficiente de sua efetividade. Tal idéia também se verifica nas falas dos policiais:

- Saúde, lazer e educação: só no papel.
- Isso tudo é muito bonitinho, mas não existe.

Oposta a uma visão histórico-social da cidadania, a naturalização se faz presente no discurso policial ao procurar entender a realidade; o que despotencializa a oportunidade de construção de cidadania com uma postura pró-ativa de organização social, como seria o caso da concepção apontada por Pedro Demo (1995) na qual cidadania é definida “como competência humana de fazer-se sujeito, para fazer história própria e coletivamente organizada”.

Apesar do forte interesse nas discussões e da ampla participação em vários momentos, os alunos passam a conceber os instrutores como representantes de uma sociedade

insatisfeita com o trabalho do policial, e estariam ali reivindicando o interesse daquela sociedade, ensinando-o a trabalhar corretamente ainda que as falas dos instrutores negassem essa perspectiva quando explicitavam os objetivos do curso. Nesse momento, o discurso é tomado como crítica aos indivíduos ali presentes, atualizando mais uma oposição presente na instituição policial: a de polícia x sociedade (“ninguém gosta de policial”), além da já discutida polícia x direitos humanos, freqüentemente explorada pelos policiais. Acrescente-se, ainda, a essa rede de afetações, a resistência dos policiais em receber as críticas dirigidas à instituição, uma vez que são tomadas de forma pessoal.

A identificação da função policial com o combate à criminalidade ressalta a ótica do inimigo que dá orientação ao seu trabalho. Há uma preocupação muito forte em demonstrar força, provocar medo e impactar/desestruturar os indivíduos, como observamos nos depoimentos sobre as diversas situações de abordagem. As narrativas destacavam fortemente a necessidade de agir com violência embora, em muitos casos, não considerassem estar agindo desse modo. Eram usados “clichês” do tipo: “a polícia não pode perder a moral”, seguidos da receita para “recupera-la”: “fazer temer, tremer e punir.”

Tudo isso remete à reflexão sobre a supressão do espetáculo punitivo em Foucault (1987), quando a punição pouco a pouco deixa de ser uma cena, e tudo o que pudesse fazer referência a espetáculo, desde então, passa a ter cunho negativo; e como as funções da cerimônia penal deixavam pouco a pouco de ser compreendidas,

[...] ficou a suspeita de que tal rito que dava um ‘desfecho’ ao crime mantinha com ele afinidades espúrias: igualando-o, ou mesmo ultrapassando em selvageria, acostumando os espectadores a uma ferocidade de que todos queriam vê-los afastados, mostrando-lhes a freqüência dos crimes, fazendo o carrasco se parecer com o criminoso, os juizes aos assassinos, invertendo no último momento os papéis, fazendo do supliciado um objeto de piedade e admiração [...]. (Foucault, 1987, p. 12. Grifo nosso.)

A reflexão sobre a função policial e a posição que os policiais assumem e procuram legitimar, em muitos momentos, passa a ser problematizada. Afinal, há mais de um século, o castigo passou de uma arte das sensações insuportáveis a

uma economia dos direitos suspensos; no entanto, é comum dizer:

– Marginal não tem direitos; os direitos só pertencem a pessoas de bem.

#### 4 Quando a ordem é a desordem

Os objetivos da segurança pública são preservar a ordem pública e proteger a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Isso é um enunciado legal conhecido por todos. Para tanto, um ordenamento jurídico é estabelecido e deve submeter os cidadãos, tanto a comunidade de modo geral quanto os agentes sociais que desempenham a função policial.

Entretanto, essa obviedade perde sentido quando seus traços não aparecem no cotidiano social, quando a comunidade não a reconhece como acontecimento da ordem do dia, embora o considere, em tese, legítimo. “Natural”, para a população, é o desmando e a desordem do público. E o que dizer quando a desordem ocorre exatamente na função pública que visa a manter a ordem social?

A partir de algumas questões específicas sobre a visão que os participantes têm da instituição policial, observamos o contraste entre as respostas às questões “polícia é...” e “nossa polícia é...”, visto que tais questões específicas evidenciam o aspecto do distanciamento entre “o que se diz, formalmente, que se faz” e “o que realmente se faz”, ainda que informalmente. Na primeira, as respostas surgiam de modo padrão, estereotipado, ressaltando a função legal; enquanto na segunda, emergiam inúmeros aspectos complicadores do exercício atual da função policial:

- Contradição entre as práticas e os valores defendidos.
- Desejo de valorização social da categoria policial.
- Falta de formação adequada.
- Modelo autoritário e equivocado de exercício de autoridade.
- Ingerência, interesses político-partidários que regem seu funcionamento – passando pela lógica da existência de várias polícias.
- Angústia por não exercer liberdade de expressão na corporação, repressões e repreensões injustas.
- Modo afetado e arbitrário de agir na profissão, regido sob a ótica do inimigo.

- Não-organização entre os indivíduos.
- Ausência de articulação na corporação.

Esses e outros pontos têm sido alvo de reflexão quando, então, se procura constituir alternativas de rompimento das crenças que nos sustentam.

Nas discussões a respeito da função policial, destacava-se a insatisfação dos policiais diante da ineficiência da organização e da clareza dos fatores que levam ao seu mau funcionamento. Por alguns momentos, as falhas se multiplicavam numa progressão tão acelerada que o próprio grupo, ao discutir tal funcionamento, concluía negando-o e caracterizando-o como uma espécie de “faz-de-conta”. O sentimento do grupo ante essa problemática poderia traduzir-se no clima de desordem do refrão da música de mesmo nome – Desordem – do Grupo Titãs:

*“Quem quer manter a ordem? Quem quer criar desordem?”*

Tal sentimento se amplia para algo no sentido de:

*“É seu dever manter a ordem; é seu dever de cidadão. Mas o que é criar desordem? Quem é que diz o que é ou não?”*

## 5 Conclusão

Considerando-se que, via de regra, a função pública de segurança não se está prestando a dar conta da totalidade de finalidades a que se destina, e existe entre os policiais constante insegurança em relação ao modo como a sociedade civil espera que eles ajam no cotidiano, pode-se afirmar que se forma um bloco quase indestrutível, que separa a sociedade civil e a corporação policial, cujo efeito principal é dificultar uma relação de reconhecimento social entre as partes; comumente, os policiais se visualizam como “polícia” em oposição tanto à sociedade civil quanto à marginalidade. Reforça esse aspecto o fato de se tratar do exercício de um trabalho ostensivo, no qual os policiais, ainda que fora do expediente de trabalho, estão submetidos ao dever de exercer a profissão caso se faça necessário.

A experiência do curso proporcionou a discussão e análise das dificuldades, dos problemas diários e de uma tradição ideológica difícil de ser rompida, na qual os polici-

ais apontam uma organização conservadora, inflexível, arbitrária e, com controvérsias, sem controle. Ademais, justificam a violência da polícia na própria sociedade – também violenta. Isso reafirma a posição de Chauí (2000, p. 4) consoante a que: “embora as idéias devessem estar nos sujeitos sociais e suas relações, na ideologia, os sujeitos sociais e suas relações é que parecem estar nas idéias.”

Outrossim, podemos salientar, ainda, que a existência de condições para o cumprimento da legalidade é, ao mesmo tempo, afirmada e negada pelo corpo policial, a depender das circunstâncias do cotidiano profissional. Ao negar as referidas condições, abre-se um campo de justificativas que funcionam de modo a despotencializar a efetivação da legalidade.

Algumas questões se mostraram cruciais para a análise no decorrer do curso: em que medida o ordenamento jurídico submete, na prática, a função pública de segurança; qual a possibilidade, na polícia, de se trabalhar sob a égide da legalidade; ou, ainda, em que medida as modalidades de relações sociais que se estabelecem no contato polícia – sociedade estão sendo justas no sentido de restituir o investimento comunitário, que viabiliza a existência do organismo policial como função pública? De outro modo, que mudanças são necessárias para resolver as problemáticas enfrentadas no exercício da profissão. Tais questões merecem destaque por atravessarem completamente todo o funcionamento policial. Diante dessa configuração, vislumbramos a urgente necessidade de uma melhor interação entre polícia e sociedade como uma perspectiva de transformação da realidade que se apresenta.

### **Referências bibliográficas**

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**. São Paulo: Cortez, 2000.

DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

DIMENSTEIN, Gilberto. **Cidadão de papel**. São Paulo: Ática, 1999.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979. p.X.

\_\_\_\_\_. **Vigiar e punir**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

GUARESCHI, P. **Ética, justiça e direitos humanos: psicologia, ética e direitos humanos**. Brasília: Conselho Federal de Psicologia, 1998.

ORLANDI, E. P. **As formas do silêncio: no movimento dos sentidos**. Campinas, SP: Unicamp, 1997.

PALAZZO, L. O. **A evolução dos direitos humanos e suas novas dimensões: psicologia, ética e direitos humanos**. Brasília: Conselho Federal de Psicologia, 1998.



Democracia e  
segurança pública

---





# Por que punir? Qual punição? Que segurança pública?

*Giuseppe Tosi* \*

*Marlene Helena Oliveira Silva* \*\*

## 1 SEGURANÇA PÚBLICA: QUESTÃO SOCIAL OU QUESTÃO DE POLÍCIA?

Pode-se afirmar, de forma simplificada, que existem duas maneiras de entender a questão da segurança e da pena, que dependem das diversas concepções de homem e de sociedade adotadas. As filosofias políticas que consideram o homem como um ser social e político, desde Aristóteles até Marx, afirmam que o homem não pode existir “fora” da sociedade e “sem” a sociedade. O homem é naturalmente social porque, desde o seu concebimento até a sua morte, precisa de outros para poder “tornar-se homem” e desenvolver as suas potencialidades humanas.

Assim, utilizando a linguagem dos direitos humanos, torna-se prioritária a garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais dos cidadãos, porque somente uma boa educação familiar e escolar, uma moradia decente, um bom emprego, um bom serviço de saúde e de previdência poderão garantir a formação de um bom cidadão cumpridor das leis.

Ao contrário, as filosofias políticas que consideram o homem como um indivíduo que existe num hipotético estado de natureza pré-social, e de cuja livre associação nasce o Estado Civil, terão outra concepção da segurança pública. Vejamos, por exemplo, Thomas Hobbes (1983), escritor do século XVII e fundador do direito natural moderno (jusnaturalismo). Para o filósofo inglês, todos os homens nascem livres e iguais e, por isso mesmo, todos os homens têm direitos iguais a todas as coisas. O homem não é um ser naturalmente social e sociável, aliás, é naturalmente insociável, unicamente preocupado em satisfazer os seus desejos e alcançar a sua felicidade contra a felicidade alheia se for o caso. Isso gera inevitavelmente um conflito pela posse dos bens,

---

\* Professor do Departamento de Filosofia e membro da Comissão de Direitos Humanos da UFPB. Doutor em Filosofia pela Universidade de Pádua, Itália.

\*\* Mestre em Serviço Social pela UFPB e Técnica do Programa de Penas e Medidas Alternativas do Estado da Paraíba.

uma guerra de todos contra todos, *bellum omnium contra omnes*, que acaba pondo em perigo a vida dos indivíduos, impedindo, assim, o progresso civil, o gozo da liberdade e dos outros direitos naturais. O homem se torna um lobo para outro homem, *homo homini lupus*; e para se garantirem e se defenderem um dos outros, os homens decidem firmar um pacto ou contrato social, em que cada um renuncia a uma parte de sua liberdade, contanto que todos os outros façam o mesmo, e a entregam a um soberano. Devido ao fato de que, como alerta Hobbes (1983), “os pactos sem a espada são puras palavras”, esse soberano será o único que terá o poder de usar a força para fazer respeitar o pacto e garantir a vida dos súditos e os outros direitos fundamentais.<sup>1</sup>

Nessa perspectiva prevalecem os direitos civis e políticos. O Estado tem de garantir fundamentalmente a ordem social, isto é, assegurar a garantia da integridade física de todos os seus membros, especialmente da vida e do patrimônio dos que têm recursos, dinheiro, terras, bens. A questão social torna-se fundamentalmente uma questão de polícia que tem como objetivo defender os cidadãos de bem (que se confundem com os cidadãos de posse) daquelas pessoas que ameaçam a tranquilidade e a ordem social.

As duas visões da questão da segurança pública devem ser consideradas em conjunto: uma afirma que a questão da segurança é prioritariamente “uma questão social”; a outra, “uma questão de polícia”; no entanto, uma visão não funciona sem a outra.

Como se sabe, o Programa Nacional de Direitos Humanos limita propositalmente sua atuação aos direitos civis, isto é, somente a uma parte do amplo espectro de direitos hoje reconhecidos pelas resoluções das Nações Unidas. Só recentemente foram incluídos no Programa os direitos sociais, econômicos e culturais, inclusão muito mais difícil e complicada, porque implica uma profunda reformulação da política econômica e social do Estado. Ora, se a questão da segurança não é simplesmente uma questão de polícia, mas uma questão social, qualquer programa que se limite somente ao aspecto policial ou judiciário da questão será sempre parcial e falho.

Por outro lado, é verdade, também, que nos países onde a questão social não é tão aguda e grave como no Brasil o problema da segurança pública continua existindo e mantém uma especificidade que deve ser considerada. É importante observar que não se trata de países mais “ricos”,

---

1 Desse modo, desde o início das relações humanas, nas mais diferentes épocas, o respeito às regras comunitárias tornou-se um imperativo, ensejando a preservação do interesse comum. Assim, cada indivíduo passou a ceder parte dos objetivos pessoais para compor as regras de convivência, permitindo, em contrapartida, que fosse punido ao infringir essas normas, prevalecendo o bem geral sobre o individual. Entretanto, essas regras evoluíram com a história da humanidade, visando a atender às necessidades das relações humanas e impulsionaram a adaptação gradativa dos ordenamentos jurídicos e das modalidades punitivas embora tenham permanecido os conflitos em torno da finalidade e eficácia das punições.

mas de países mais “justos”, isto é, países onde a distribuição de riqueza é mais justa, permitindo à maioria o acesso aos direitos sociais fundamentais. Os Estados Unidos são exemplo de um país rico, mas injusto, e não é por acaso que o tratamento da questão da segurança pública nesse país deixa muito a desejar. O Brasil, como disse o presidente Fernando Henrique Cardoso em um momento de lucidez, não é um país pobre, mas um país “injusto” e, por isso, a questão social assume proporções tão relevantes para a segurança pública.

Não há aqui intenção de polarizar as duas posições de modo a torná-las irreconciliáveis. Apesar das maneiras diferentes e contrastantes de ver a questão da segurança, é óbvio que se trata de uma questão fundamental, crucial para qualquer sociedade: sem a garantia da vida e da integridade física e moral dos cidadãos, não se pode assegurar nenhum outro direito fundamental, e a sociedade, simplesmente, desmorona. Portanto, é indubitável que cabe aos órgãos de segurança pública o papel crucial de manutenção de um mínimo de convivência civil.

---

2 Nesse sentido, o anarquismo (a falta de poder ou de governo) como teoria política seria uma mera utopia.

Para melhor compreensão, é preciso observar como funciona o poder na sociedade. Como diziam os antigos físicos, a natureza tem horror ao vazio, *horror vacui*, isto é, não admite o vácuo, mas tende a preenchê-lo imediatamente. Da mesma maneira, pode-se afirmar que a sociedade tem horror ao vazio de poder, não admite as lacunas de poder. A experiência histórica mostra que não pode existir uma sociedade humana sem algum tipo de autoridade, de governo, de mando mais ou menos democrático ou autoritário. Os homens, pelo menos os que se conhecem até hoje, não podem conviver pacificamente sem alguém que os governe, que os comande.<sup>2</sup>

Nas sociedades modernas, somente o Estado, usando a famosa definição de Max Weber, tem o “monopólio legítimo da força”. Por isso, todos os cidadãos, num Estado Civil, não andam armados (senão em casos excepcionais e autorizados) e entregam essa prerrogativa aos aparelhos de segurança pública: o Exército para a segurança exterior e a Polícia para a segurança interna sob o controle dos Poderes Executivo e Judiciário.

Quando o Estado não consegue manter a ordem e a segurança num determinado território, “outros” vão ocupar esse vazio. Isso ocorre nas favelas das grandes cidades brasileiras como o Rio de Janeiro, onde, na ausência do

Estado, os traficantes preenchem o vazio do poder, criando, na verdade, uma situação de segurança muito instável e precária, próxima ao estado de natureza de Hobbes (1983), isto é, a guerra de todos contra todos.

## 2 Medidas preventivas e punitivas

Concluindo essas primeiras reflexões, pode-se afirmar que, de qualquer ponto de vista que se olhe a questão da segurança, está claro que todas as sociedades têm de manter certas medidas contra aqueles que ameaçam a ordem e a convivência social, pondo em risco os direitos fundamentais dos cidadãos. A divergência profunda entre as duas filosofias está na ênfase que a primeira atribui às medidas **preventivas**, enquanto a segunda, enfatiza as medidas **punitivas**.

Por medidas preventivas, entendem-se todas aquelas que promovem a garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais dos cidadãos, minimizando ou eliminando as situações que constituem o “caldo de cultura”, o “húmus” de onde nasce a criminalidade e prolifera a violência. Esse é, sem dúvida, o grande problema do Brasil e, ainda, a grande falha do Programa Nacional de Direitos Humanos, que ameaça colocar em crise toda a sua eficácia, tornando os direitos humanos em mera retórica.

Por outro lado, é verdade, também, que as medidas preventivas são necessárias, mas não suficientes para garantir a segurança pública; elas diminuem os índices de violência, mas não resolvem o problema. Essa, pelo menos, é a experiência das sociedades humanas que conhecemos até o momento. Os filósofos, desde Platão a Thomas Morus, humanista inglês, imaginaram sociedades utópicas perfeitas, em que não seria preciso ter polícia, porque a boa educação dos cidadãos e a prática dos princípios de justiça social seriam suficientes para garantir a ordem; no entanto, até o momento, nenhuma sociedade eliminou totalmente a violência e a criminalidade.

Por que isso? – aqui caberia um amplo espaço para um debate filosófico, mas não pode ser feito neste momento. Para algumas filosofias e religiões, isso ocorre porque o mal está (misteriosa e indissociavelmente) radicado na própria natureza humana. Por exemplo, a tradição judaico-cristã justifica a presença do mal no mundo pelo mito do pecado original, que rompeu definitivamente com a harmonia cósmica existente no paraíso terrestre e trouxe a violência

ao mundo. O início da história humana, para a Bíblia, é um fratricídio: Caim mata o irmão Abel. Outras filosofias negam que o mal esteja presente na natureza humana, e afirmam, ao contrário, a bondade natural do homem no estado de natureza (Rousseau), culpando as instituições e a “sociedade” por terem estragado essa bondade natural através da competição, da ganância, da propriedade privada e do espírito capitalista.

Não é pertinente entrar nesse debate de forma mais aprofundada. Para esta discussão, basta reconhecer que, qualquer que seja a origem do mal, a sua contenção ou extirpação exige que se utilizem, além das medidas preventivas, as medidas punitivas. Isso não significa que os órgãos de segurança devam realizar um papel meramente repressivo; ainda que não constitua o seu papel principal, a polícia exercita, e deve exercitar, sempre mais, um papel preventivo. O policiamento ostensivo é uma forma de prevenção ao crime, assim como o trabalho de conscientização da população nos bairros, nas escolas, o próprio trabalho que está sendo realizado nos cursos das Academias de Polícia Civil, nos Centros de Ensino da Polícia Militar e nos cursos de Polícia Comunitária. São ações preventivas em que a polícia e a comunidade exercitam o diálogo e utilizam as armas da crítica deixando de lado, por um momento, a crítica das armas.

É verdade, também, que a sociedade atribui à polícia um papel principalmente repressivo e punitivo e, somente de forma secundária, uma ação preventiva. Dessa maneira, a polícia encontra-se na necessidade de aplicar medidas punitivas, mesmo sabendo que, sem uma melhoria da questão social, tais medidas serão meros paliativos, e no momento em que um “marginal” é preso, outros milhares estão sendo criados pelo sistema social injusto. Esse é o dilema que vive o policial consciente, para o qual, ainda, não se tem solução.

### **3 Liberdade e responsabilidade moral e penal do sujeito**

Este trabalho não se ocupará das medidas preventivas necessárias e urgentes no País para uma solução mais efetiva do problema da segurança, mas das medidas punitivas que os aparatos de segurança têm como obrigação adotar.

A necessidade da punição encontra a sua razão fundamental de ser na existência do livre arbítrio humano, isto é, sem o reconhecimento da liberdade humana, não poderia haver responsabilidade moral e penal. Se os seres humanos

fossem considerados meros frutos do meio social onde nasceram e determinados por esse meio, não seriam seres livres, e o criminoso seria um doente que deveria ser tratado com medidas terapêuticas, e não punitivas. De fato, algumas correntes de sociologia jurídica, como na União Soviética durante certo período, defendiam o ponto de vista de um condicionamento sociológico tão grande que retirava a liberdade e, portanto, a responsabilidade penal do sujeito e propunham o encaminhamento dos criminosos para o internamento em manicômios ou casas de recuperação.

Ora, é verdade que há uma imensa influência do ambiente social, e as cadeias estão cheias de pobres não somente porque os ricos conseguem fugir da justiça, mas também porque os pobres tiveram menos acesso aos direitos sociais básicos. Por outro lado, é preciso observar, também, que nem todos aqueles que vivem na mesma condição social de miséria ou de carência tornam-se criminosos, aliás, a maioria não adere ao crime, o que aponta para a existência de certo espaço de liberdade dos indivíduos. Portanto, o primeiro pressuposto para responder a questão “por que punir?” é: porque somos seres livres e responsáveis por nossos atos, tanto do ponto de vista moral quanto do ponto de vista penal. Moralmente somos responsáveis no íntimo de nossa consciência e – para quem tem fé – diante de Deus e da justiça divina; penalmente somos responsáveis diante dos outros, no foro externo, diante dos homens e da justiça humana.

#### **4 Duas filosofias da pena: teoria “antiga” e “moderna” da pena**

Uma vez afirmada a “necessidade” da pena, pelo menos nas sociedades conhecidas até o momento, a segunda questão que se apresenta diz respeito aos objetivos e às modalidades da pena e remete ao modelo ou à concepção de pena, ou às filosofias da pena. Existem, na tradição penal do Ocidente – isto é, daqueles povos que, como o Brasil, são produtos da expansão da cultura européia sobre o mundo –, duas maneiras fundamentais de ver a questão penal: a primeira é de tipo tradicional e religioso; a segunda de tipo mais laico e moderno.

O primeiro modelo de pena permaneceu, no Ocidente, durante toda a Idade Média e durou por um longo período na Idade Moderna. A punição era justificada como o restabelecimento de uma ordem cósmica universal determi-

nada por Deus mediante o direito natural e o direito positivo divino (os dez mandamentos). Infringir as leis, que eram ao mesmo tempo religiosas e civis, significava romper com essa ordem universal e sagrada. A punição era, de certa forma, um sacrifício necessário para o restabelecimento da ordem cósmica e social. A origem das penas é anterior à própria criação da sociedade organizada, remontando aos mais antigos grupamentos de homens, que a elas atribuíam um caráter divino, pois o descumprimento das obrigações devidas aos “seres sobrenaturais” merecia graves castigos, como a tortura e a morte. Era a repressão ao crime como forma de satisfação aos deuses pela ofensa praticada ao grupo. Assim, num primeiro momento, o soberano agia de forma discricionária e autocrática, desvinculada de um ordenamento jurídico legítimo afeto à idéia de justiça; só num segundo momento, a infração adquiriu uma noção de direito e a pena uma sanção legal, embora com um caráter retributivo mais acentuado. Apoiada em tabus e idéias místicas, a pena veio representar o direito de punir com a característica básica de vingança.

Nessa perspectiva, o sofrimento infligido era, por um lado, uma homenagem à harmoniosa regularidade normativa do mundo e por outro lado, uma expiação coletiva pelas culpas cometidas por um membro da comunidade religiosa. A punição era vista como uma penitência<sup>3</sup> (de onde vem a palavra “penitenciária”) para expiar uma culpa que era, ao mesmo tempo, um pecado (por exemplo, a heresia) que exigia uma confissão plena (daí a prática da tortura) para proporcionar uma purificação total (não era por acaso que a pena máxima era dada mediante o fogo “purificador”).

O primeiro protesto contra esse ordenamento de atrocidades, contra a prática da tortura, a pena de morte e toda sorte de crueldades foi promovido pela corrente iluminista do século XVIII, a mesma que nos deixou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, da Revolução Francesa de 1789. Os iluministas sustentavam a idéia de que a pena devia deixar de se referir à necessidade de restaurar e ressarcir a ordem universal infringida pelo pecador, e a punição tinha por objetivo principal isolar o desviante do grupo social, neutralizar sua periculosidade e admiti-lo de volta ao grupo depois de tê-lo “reeducado à obediência e à disciplina social”. Foi um iluminista italiano, Cesare Beccaria, que, em 1764, escreveu um pequeno livro que teve uma grande fortuna e difusão na Europa toda: *Dei delitti e delle pene* (Dos

---

3 As definições do dicionário “Aurélio” se referem, na maioria, ao significado religioso: “**Penitência**: expiação, aflição, tormento. Virtude cristã que leva ao arrependimento pelos próprios pecados, na medida em que constituem ofensa aos desígnios divinos. Ato de expiação dos pecados, assumido por iniciativa pessoal, ou por indicação da Igreja ou de seus delegados. O sacramento que consiste na acusação contrita dos próprios pecados, feita a um ministro legítimo da Igreja ou a seus delegados, a fim de obter o perdão divino ou a absolvição; confissão. A absolvição tomada como sinal de perdão.”



delitos e das penas). Na conclusão do livro, lê-se:

De tudo isso que vimos até o momento pode-se retirar uma teoria geral muito útil, mas muito pouco utilizada pela legislação ordinária das nações, isto é: *para que uma pena não seja uma violência de um ou de muitos contra um privado cidadão, deve ser essencialmente pública, pronta, necessária, a mínima possível nas circunstâncias dadas, proporcionada aos delitos, ditada pelas leis.* (Beccaria, 1994, p. 104. Grifos nossos.)

Beccaria, afirmando a ineficiência e a injustiça das penas praticadas na época, destacava a necessidade da aplicação de sanções que afetassem com menor intensidade a liberdade humana:

[...] as penas que ultrapassam a necessidade de conservar o depósito da salvação pública, são por sua própria natureza, injustas, e tanto mais justas são as penas, quanto mais sagrada e inviolável é a segurança e maior é a liberdade que o soberano conserva para seus súditos. (Beccaria, 1994, p. 13.)

O iluminismo, que marca o período de declínio ou de “secularização” da influência dos princípios religiosos na cultura e na sociedade europeias, “ilumina” também a doutrina penal e a revoluciona de forma profunda e duradoura: com os iluministas, nasce a “concepção racionalista e utilitarista da pena”. Pela primeira vez, é condenada abertamente a prática, naquele tempo corriqueira, da tortura como método de investigação e da pena de morte como punição dos réus, suscitando um longo debate que ainda não acabou.

Beccaria trouxe em sua obra uma inspiração de vital importância para o amadurecimento da reforma penal nos últimos séculos. Sua visão de pena era utilitarista, ou seja, firmava a idéia de que a punição justa deveria estar subordinada à punição útil, garantindo a certeza de que a pena seria um exemplo para o futuro, e não uma vingança pelo passado. Assim, suas idéias revolucionaram o sistema punitivo vigente até então: “melhor prevenir delitos que castigá-los”. O objetivo da pena era impedir o réu de causar novos danos aos cidadãos e afastar os demais do cometimento de danos iguais.

Segundo essa concepção, a pena tem como principal objetivo não mais expiar uma culpa ou restabelecer uma ordem divina, mas garantir a ordem e a convivência social entre os homens, procurando consertar o dano social pro-



vocado pelo delito. De acordo com essa vertente, o sofrimento infligido ao desviante não é mais entendido como expiação, purificação e redenção. Na verdade, esse sofrimento tem uma dupla função: de um lado, ele tem um significado retributivo diante dos valores e interesses sociais violados ou colocados em perigo pelo crime; do outro, busca desenvolver uma função corretiva. Esperava-se com isso que a lembrança do sofrimento vivido servisse de lição ao réu para evitar a repetência de seu comportamento criminoso.

Por isso, a pena devia ser infligida de forma racional, isto é, estritamente necessária e suficiente para alcançar esse objetivo. Ressalta-se, ainda, que as penas sempre tiveram como objetivo principal o castigo ao mal praticado pelo delinqüente; contudo, o senso crítico de juristas, filósofos e pensadores do Direito proporcionou a evolução dessa tendência punitiva, diagnosticando a crise de modalidades punitivas e gerando a possibilidade de novas formas de punir. O criminoso é visto pelos iluministas como uma pessoa que deve ser isolada da sociedade, temporariamente, em razão de sua periculosidade e nos casos mais graves, perpetuamente, medida extrema que Beccaria (1994, p. 62-70) admite como substitutivo da pena de morte, a que chama de “escravidão perpétua”.

A repercussão e o amplo debate provocado pelo citado livro do iluminista italiano suscitam doutrinas jurídicas e jurisprudências, que enfatizam o caráter disciplinar da pena, isto é, sua função de reeducação do preso, teorias que evoluirão até as mais recentes teses sobre a ressocialização do preso.

No início do século XIX, a pena de prisão mostrou-se como um meio adequado para reformar um delinqüente, constituindo uma evolução para a época, mas nas últimas décadas, sua eficiência não tem proporcionado resultados tão otimistas. Nesse contexto, da mesma forma que a pena de morte e os castigos físicos foram substituídos pela pena de prisão em um determinado momento histórico, essa, também, começou a ser objeto de questionamentos desde o início do século XX, por se tornar ineficaz na contenção da criminalidade. Aliás, esse panorama negativo já era esperado, pois o cárcere é a antítese da sociedade livre, atua de forma antinatural, conduzindo à criminalidade. Em virtude disso, assim como ocorreu com a pena de morte e outros suplícios, a falência da pena de prisão foi inevitável uma vez que, além de não frear a delinqüência, dá oportunidade a

desumanidades e estimula a reincidência delitiva.

Na maioria das vezes, o cárcere acentua o perfil *criminógeno* do condenado, tornando-o mais perigoso à sociedade que antes de sua prisão. Assim, o envio de um cidadão à prisão com o ensejo exclusivo de atender ao desejo de um Estado afoito em punir, acaba por representar temor e falta de compromisso com o futuro do condenado e da própria sociedade. Em consonância com essa preocupação, os ordenamentos jurídicos penais estão sendo motivados a acolher a aplicação de penas e medidas não privativas de liberdade, seguindo as tendências dos diplomas internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e as Regras de Tóquio,<sup>4</sup> que visam a resguardar o respeito à dignidade humana do delinqüente.

Hoje, as teorias dominantes, no âmbito da filosofia da pena, aperfeiçoaram e fizeram progredir as teses de Beccaria. O debate atual está marcado pela reflexão sobre a utilidade, a racionalidade, a humanização, a eficácia social da pena, sendo uma das questões centrais, a recuperação e ressocialização do preso. Nos dias atuais, o grande objeto da política criminal tem sido a falência da pena de prisão, e, conseqüentemente, do sistema penitenciário, impulsionando estudos de novas opções viáveis e adequadas para a aplicação da tutela punitiva do Estado mediante penas alternativas. Isso se deve à constatação histórica de que o problema da criminalidade tem de ser tratado em seu conteúdo real, pois a mera tipificação e punição da conduta, esquecendo-se do aspecto humano que envolve o problema, torna o Direito Penal um instrumento ineficaz e impulsionador da criminalidade.

## 5 Teoria absoluta, relativa e mista da pena

Existe, atualmente, um debate no âmbito das teorias racionalistas da pena quanto à sua fundamentação teórica e à sua eficácia. Simplificando as posições, pode-se definir três teorias da pena: a absoluta, a relativa e a mista.

### 5.1 Teoria absoluta

A teoria absoluta da pena enfatiza o “caráter retributivo” da pena, que é vista como uma imposição do mal da pena pelo mal do crime. Obviamente, a pretensão de compensar o mal na mesma proporção é algo impossível

---

4 As Regras de Tóquio foram elaboradas durante um congresso realizado em Tóquio, Japão, em 27/8/90, e organizadas pelo Instituto da Ásia e do Extremo Oriente para prevenção do delito e tratamento do delinqüente.

uma vez que a pena haveria de ser aplicada no *quantum* equivalente ao delito cometido, e teríamos, assim, a própria reintrodução da lei de talião: olho por olho, dente por dente. De certa forma, essas teorias podem ser vistas como uma racionalização dessa antiga lei de talião, que nada mais era do que a oficialização e ritualização da vingança coletiva: instituto que aparentemente a nossa sociedade repudia, mas que, de fato, continua muito presente e tem a ver com os obscuros sentimentos de ódio ou com os instintos agressivos da sociedade que persistem até nas sociedades mais “civilizadas” (Zolo, 1999).

Obviamente, a maioria dos filósofos do direito não reconhece essas obscuras origens da teoria e consideram a retribuição como a essência da pena, argumentando que ela não é um produto humano, mas um princípio com validade intrínseca, que o legislador terá de reconhecer. Essa teoria afirma que o criminoso deve ser punido meramente pelo fato de ter infringido a lei penal sem que se leve em consideração a utilidade dessa pena para o delinqüente ou para a sociedade. Apregoa, assim, que a pena é um mal justo que deve ser aplicado a um mal injusto independentemente de seu caráter divino, moral ou jurídico. O núcleo racional da doutrina afirma que deve haver algum tipo de proporção entre a pena e a punição, nem todos os delitos podem ser punidos da mesma maneira, mas haverá uma pena maior para os delitos maiores e uma pena menor para os delitos menores; disso deriva o caráter “retributivo” da teoria.

Essa teoria foi criticada sob o argumento de que é impossível eliminar o mal do delito com o mal da pena, considerando que a retribuição nunca é proporcional ao dano causado pelo delito. Outros argumentos foram articulados, ainda, aduzindo que a teoria retributiva apenas pune o delito praticado, mas não previne para que ele não volte a ocorrer, contrariando o princípio de que nenhuma pessoa responsável castiga pelo pecado cometido, mas sim para que não volte a pecar.

## 5.2 Teoria relativa

A teoria relativa da pena tem como conceito central a “função preventiva” da pena e distingue-se em teoria da “prevenção geral” e teoria da “prevenção especial”. A teoria da **prevenção geral** entende a pena como uma coação psicológica sobre todos os cidadãos. O fim da pena para essa teoria

consiste na intimidação da generalidade dos cidadãos para que se afastem da prática de crimes. A coação psicológica dá-se num primeiro momento em nível abstrato, alertando o indivíduo pertencente ao grupo social que, se vier a cometer algum delito, estará sujeito a uma pena. Caso esse indivíduo não se tenha intimidado suficientemente, a ponto de praticar o ato delituoso, a prevenção atinge um segundo plano: entra no “mundo concreto”, aplicando a pena com o objetivo principal de fazer que o condenado não volte a delinquir.

A teoria da **prevenção especial**, também pertencente à teoria relativa da pena, considera a finalidade da pena afastar o delinqüente da prática de futuros crimes mediante sua correção e educação, bem como sua custódia. Se a prevenção geral busca prevenir o crime na comunidade, a prevenção especial está direcionada ao condenado que, com a lição representada pela pena, deve ser afastado de futuros delitos para que possa adaptar-se às normas sociais dominantes na sociedade.

A prevenção especial compreende a intimidação e a neutralização da prática do delito, mas também a ressocialização do preso. Nessa perspectiva, a sociedade, mediante o regime penitenciário ressocializador, resgata a sua culpa pela deficiente socialização do delinqüente e promove a sua reinserção na sociedade.

A teoria relativa busca prevenir a prática de novos delitos de modo a intimidar o delinqüente (prevenção especial), bem como os demais integrantes da sociedade (prevenção geral), para não mais cometê-los.

### 5.3 A teoria mista

A teoria mista defende uma posição intermediária: parte da idéia de retribuição como base, acrescentando os fins preventivos especiais e gerais. Aqui, retribuição e prevenção são dois pólos opostos, mas complementares, que atuam em cada um dos estágios ou em cada fase da pena, cumprindo funções distintas.

- a) No momento da **ameaça** da pena, é decisiva a prevenção geral. Isso significa que nenhuma sociedade pode sobreviver sem um conjunto de regras e de punições para quem as desrespeita, e sem uma “coação geral e preventiva” que age sobre o conjunto dos cidadãos como “pressão psicológica permanente”.

- b) No momento da **aplicação** penal, predomina a idéia da retribuição. Isso significa uma modificação da teoria preventiva e a introdução do princípio retributivo que estabelece uma proporcionalidade entre a pena e o delito. Numa lógica de raciocínio puramente preventiva, mesmo um crime grave poderia ter uma pena mínima uma vez que fosse provado que o criminoso está arrependido e não constitui mais um perigo para a sociedade. Da mesma maneira, numa lógica puramente utilitarista, se fosse demonstrado que o perdão é mais eficaz do que a condenação, a pena perderia a razão de ser. No entanto, no momento da aplicação da pena, não é esse princípio que prevalece, mas o princípio da retribuição, que afirma que o crime deve ser punido conforme a sua gravidade, sem considerar a eficácia ou utilidade da pena.
- c) No momento da **execução** da pena, predomina a prevenção especial, isto é, prevalece o princípio utilitarista da reeducação, socialização e reinserção do preso na sociedade. Nesse caso, a teoria retributiva da pena pode ser amenizada com a introdução de “descontos” de pena uma vez comprovada a não-periculosidade do preso.

A teoria mista parece a mais adequada a uma moderna teoria racional da pena e, de fato, é a mais apropriada para descrever como atua (ou deveria atuar) o sistema penal moderno se seguisse os ordenamentos jurídicos vigentes. Porém, se o sistema penal brasileiro for visto a partir dessas premissas, verificamos que ele é falho nos três momentos:

- no momento da **ameaça da pena**, porque as condições de grande desigualdade e injustiça social fazem que os mecanismos de “prevenção geral” já não funcionem como mecanismos de inibição psicológica do crime para uma grande parte da população “marginalizada” e “excluída” da sociedade;
- no momento da **aplicação da pena**, porque os aparelhos de segurança estão despreparados, impotentes ou mal direcionados para conter o crescimento da violência, sobretudo nas grandes áreas metropolitanas. A Justiça, por sua vez, atua de forma seletiva, elitista, morosa e ineficiente, criando, assim, um clima de impunidade generalizada que faz alimentar, por sua vez, a criminalidade num círculo vicioso;

- no momento da **execução da pena**, em que se nota, de forma mais clara, o fracasso do sistema penitenciário e de segurança do País, devido às péssimas condições em que os presos são detidos, inviabilizando qualquer tentativa de ressocialização. Os motins nas prisões e delegacias quase semanais são o índice mais claro do colapso do sistema penitenciário: se há algo parecido com o inferno de Dante nesta terra, são as prisões brasileiras.

Se a finalidade da pena é a ressocialização do infrator, obviamente não se alcança esse objetivo na estrutura atual, com um contingente prisional muito além da capacidade dos estabelecimentos existentes, sem contar que eles, na maioria, estão em situação de precariedade absoluta, não oferecendo, portanto, as mínimas condições necessárias para a ressocialização do infrator.

## 6 Conclusão

O falimento do nosso sistema de segurança e, em particular, do sistema penitenciário, mostra que estamos bem longe de um sistema “racional” de punições defendido pelas filosofias “modernas” da pena. Isso se deve, também, à persistência do modelo “tradicional” de pena, que continua presente na cultura popular e na cultura dos policiais e agentes de segurança. De fato, não se pode pensar que o modelo racional moderno substituiu o modelo antigo, de tipo religioso, de forma linear. Apesar das transformações ocorridas nos dois séculos que nos separam da publicação do livro de Beccaria, as duas concepções da pena convivem e não podem ser radicalmente separáveis como antes/depois, passado/presente. Permanece, na prática e na nossa cultura penal, a idéia da pena como vingança, punição, expiação, sofrimento, como demonstram os maus-tratos, as torturas, as condições inumanas em que os presos são mantidos, muitas vezes, com o consentimento e a aprovação popular.<sup>5</sup>

É preciso, ainda, sublinhar que a própria sociedade, que marginaliza os indivíduos e gera a desigualdade, não tem o direito de segregá-los indiscriminadamente, pois estaria cultivando pseudo-reabilitados, que saem do cárcere com um perfil *criminógeno* muito maior do que quando entraram, e, certamente, voltar-se-ão contra a sociedade por meio do crime.

Que fazer? Não podemos cair no pessimismo e na

---

<sup>5</sup> Sobre a tortura no Brasil, cf. Maia (2000).

inércia pensando que não tem mais jeito e deixando tudo como está. Algo precisa ser feito e está sendo feito para melhorar o sistema de segurança e o sistema penal brasileiro: basta pensar na experiência de penas alternativas, na introdução do trabalho e do estudo, como maneira de recuperar o preso, nas iniciativas de presídios “modelos” e de penitenciárias agrícolas que fogem do inferno da maioria dos presídios brasileiros. Associando a Lei de Penas Alternativas à política criminal moderna, deve-se atentar para que a aplicação da pena de prisão ocorra, somente, como *extrema ratio*, de forma meramente subsidiária. No entanto, para que os objetivos reabilitadores propugnados pela nova legislação não atuem de forma isolada, a política criminal deve encontrar soluções para todo o conjunto do Direito Penal. Assim, quando a pena de prisão se fizer indispensável ao caso concreto, deverá o cárcere ser um ambiente que permita o exercício da cidadania e a vida com dignidade. Daí, há de se pensar que, mesmo no cárcere, é possível a reabilitação desde que se modifique o ambiente degradante e antinatural dos estabelecimentos prisionais.

Apesar de as penas alternativas à prisão representarem um progresso no âmbito jurídico, também poderão mostrar-se falhas e serem superadas em médio ou longo prazos se aparecerem outros problemas provocadores da criminalidade, uma vez que em uma sociedade movida pelo sistema capitalista, que gera desigualdade social, desemprego, fome e analfabetismo, a violência e o crime só podem imperar como uma constante, competindo ao Estado preocupar-se com o trabalho precipuamente preventivo e não somente punitivo.

É indiscutível que as penas alternativas são melhores, mais dignas e eficazes que a prisão; é inegável que podem contribuir para a atenuação do grave problema carcerário brasileiro. De qualquer modo, não podemos esquecer que são “penas”, são castigos, que, no fundo, significam “distribuição de dor, de sofrimento, de aflição”. Todo nosso esforço em favor dessas alternativas à prisão é certamente válido em razão de seu sentido ético-humanitário e até econômico, mas não é tudo, porque, na verdade, o melhor mesmo é prevenir o delito com programas sérios em nível primário (ir às causas mais profundas, às raízes do crime), secundário (criação de obstáculos ao delito) e terciário (recuperação do delinqüente visando à sua não-reincidência). Defender a construção de presídios só se justifica como medida de últi-

ma instância e emergencial, porque, na verdade, a solução mais viável está na construção de mais fábricas, escolas, hospitais, centros de saúde e de lazer. No entanto, está acontecendo exatamente o contrário, isto é, a passagem do Estado social para o Estado penal, com a diminuição dos gastos sociais que poderiam prevenir o crime e um aumento nos gastos dedicados à repressão ao crime (Santoro, 2002).

Por isso, não devemos ter ilusões de que o sistema penal brasileiro possa aprimorar-se sem a melhoria da sociedade como um todo. O sistema de segurança de uma sociedade pode ser visto como um índice do grau da “civilização” ou de “progresso moral” dessa sociedade: ela pode ser muito rica e poderosa e profundamente injusta, e o sistema de segurança vai expressar isso, como ocorre nos Estados Unidos. Não podemos imaginar que no Brasil possa vigorar um sistema de segurança racional e eficiente quando a sociedade é profundamente injusta e desigual e permanece com forte exclusão social. Como dizia Beccaria (1994, p. 104), “doçura das penas”, penas mais duras ou mais brandas, dependem do grau de civilização e educação de um povo.

A situação é complexa, o quadro dramático, as soluções difíceis: não se pode solucionar os problemas da segurança pública sem ter resolvido os problemas da sociedade. Ao mesmo tempo, temos plena consciência de que todos nós que estamos participando deste curso de direitos humanos, ao nos esforçarmos para que a polícia atue como protetora dos direitos humanos, promovendo medidas para melhorar o sistema penal brasileiro, com propostas de um sistema mais racional e respeitoso dos direitos humanos, estaremos contribuindo, também, para melhorar a nossa sociedade.

## Referências bibliográficas

ALBERGARIA, Jason. **Das penas e da execução penal**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1996.

AZEVEDO, David Teixeira. Penas restritivas de direitos: a destruição de um sistema punitivo. In: **Penas restritivas de direitos: críticas e comentários às penas alternativas**. Lei 9.714, de 25.11.1998, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 45-61.

BECCARIA, Cesare. **Dei delitti e delle pene, 1764**.



Torino: Einaudi, 1994.

BITTENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

\_\_\_\_\_. **Juizados especiais criminais e penas alternativas à pena de prisão: doutrina e jurisprudência**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1997.

\_\_\_\_\_. **Novas penas alternativas**. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL, Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, 1996.

COSTA, Tailson Pires. **Penas alternativas: reeducação adequada ou estímulo à impunidade?** São Paulo: Max Limonad, 1999.

GOMES, Luiz Flávio. **Penas e medidas alternativas à prisão: doutrina e jurisprudência**. 2. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2000. (Temas Atuais de Direito Criminal, 1).

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou matéria, forma de poder de um Estado eclesiástico e civil (1651)**. Tradução João Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Col. Os Pensadores).

JESUS, Damásio Evangelista de. **Penas alternativas**. São Paulo: Saraiva, 1998.

MAIA, Luciano Mariz. Tortura: a banalidade do mal. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE A EFICÁCIA DA LEI DE TORTURA. Brasília: STJ, nov./dez. 2000.

PENAS alternativas. **Revista Consulex**, Brasília, ano. 3, v. 1, n. 26, p.48-49, fev. 1999.

SANTORO, Emilio. As políticas penais na era da globalização. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Direitos humanos: desafios do século XXI**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002 (no prelo).

ZOLO, Danilo. **Filosofia das penas e instituições penitenciárias**. [S.l.: s.n.], 1999.

**BRANCA**

# O (sub)sistema de segurança pública: práxis e perspectivas<sup>1</sup>

*Andréa Depieri de Albuquerque Reginato\**

Partindo da análise das práticas policiais, formais e informais, e dos aportes teóricos que lhes dão sustentação, este texto situa as questões referentes à segurança pública entre os problemas atinentes ao funcionamento do sistema penal e da realização da própria democracia, contextos longe dos quais a discussão acerca da atuação e funcionamento das polícias mostra-se fragilizada.

O sistema penal pode ser compreendido, na conceitualização de Zaffaroni (1997, p. 70), como o “controle social punitivo institucionalizado”, que se estende desde a primeira intervenção do Estado, quando da prática de um delito (ou suposto delito), até o momento da imposição e execução da sanção desencadeada pela infração. Assim, pressupõe-se, no âmbito do sistema penal, uma atividade normativa que cria a lei e institucionaliza o procedimento e a ação de funcionários, definindo casos e condições de atuação do sistema.

Formalmente, reconhece-se como instâncias básicas do sistema penal os sistemas – nesse caso, subsistemas – policial, judicial e executivo, tratando, respectivamente, da atuação da polícia, dos promotores, defensores e juízes e funcionários da execução penal. Zaffaroni (1997, p.70) inclui na noção de controle social punitivo institucionalizado outras ações controladoras e repressoras, tais como ações policiais arbitrárias, penas sem processo, execuções extrajudiciais, desaparecimentos, tortura e maus-tratos nos cárceres. É importante que o fenômeno punitivo seja compreendido não só a partir do conjunto de normas que o regulam, mas, sobretudo, como realidade, para que se enfrentem todas as questões impeditivas da concretização das premissas do Estado Democrático de Direito.

Analisando os subsistemas do sistema penal, verifica-

---

\* Professora do Departamento de Direito e membro da Comissão de Direitos Humanos da Universidade Federal de Sergipe (UFS).

<sup>1</sup> Este texto é uma versão modificada de um subcapítulo da Dissertação de Mestrado em Direito, defendida em novembro de 2001, na Universidade Federal do Ceará, com o título **Sistema penal e Estado democrático de direito**: uma análise crítica das práticas punitivas e da sua justificação.

se que cada segmento alimenta o segmento sucessivo em uma seqüência cronológica – ainda que não exclusivamente – na medida em que cada um deles interfere nos demais. Em um primeiro momento, o subsistema policial, ou de segurança pública, é o responsável pela decodificação da conduta como criminosa. Isso ocorre tanto nas ações de policiamento ostensivo, quando se realizam prisões em flagrante, quanto na atuação da polícia judiciária, que seleciona as questões que poderão ser “tratadas” pelo sistema penal por meio de narrativas, ocorrências policiais, que correspondem a fatos considerados criminosos.

O subsistema de segurança pública é importantíssimo para o controle social punitivo; é, de fato, a “porta de entrada” para o sistema penal. Ocorre, nesse âmbito, a decodificação da conduta como criminosa ou não. E mais: aqui se torna evidente o caráter constitutivo, seletivo e discriminatório do controle social penal, pois é com a ação das agências policiais que se inicia o processo de etiquetagem e distribuição do “*status* de criminoso”.

São basicamente duas as funções da polícia, que se complementam e dependem uma da outra: o policiamento ostensivo, caracterizado pelas ações de prevenção e repressão policial e a investigação criminal, destinada à apuração de delitos a fim de comprovar-lhes a materialidade e autoria. Embora cada país se organize de modo particular, o sistema policial se caracteriza pelo exercício dessas duas específicas funções. Maior ênfase a uma ou a outra dessas funções depende das condições específicas de cada país (Silva, 1990, p. 100-101).

Jorge da Silva (1990) defende a prevalência das funções de investigação criminal em sociedades acentuadamente democráticas, onde não prosperam, tampouco são aceitas ações violentas da polícia; ao passo que em países marcados por uma tradição autoritária, acabam por prevalecer as funções de policiamento ostensivo, apto a tornar visível a presença do Estado no controle da população. De qualquer forma, em maior ou menor escala, essas duas diferentes funções estão sempre presentes.

No Brasil, as atividades de segurança no interesse imediato do cidadão são desenvolvidas pelos Estados por meio das Polícias Militar e Civil, as quais desempenham, respectivamente, as funções de policiamento ostensivo e preservação da ordem pública e de polícia judiciária e apuração das infrações penais, conforme previsto no artigo 144 da Cons-

tituição Federal de 1988. Essas atividades são desenvolvidas por duas diferentes instituições, subordinadas a comandos diversos, o que acaba por gerar um sem-número de conflitos de competência, razão pela qual discute-se, hoje, até mesmo a unificação dessas polícias.

A Polícia Militar, embora subordinada ao governo de cada Estado, atua, também, como força auxiliar e reserva do Exército, prestando um serviço de “defesa interna”, caracterizado como “conjunto de atitudes, medidas e ações adotadas para superar antagonismos que se manifestem ou possam se manifestar no âmbito interno do País” (cf. Manual básico da Escola Superior de Guerra apud Silva, 1990, p. 107). O permissivo constitucional para a atuação nos serviços de “defesa interna” é uma herança do modelo de ordem pública<sup>2</sup> gestado durante a ditadura militar, podendo vir a servir como justificativa para ações típicas da repressão política e contrárias aos pressupostos do Estado Democrático de Direito. Assim ocorre nos casos em que a Polícia Militar é acionada pelo chefe do Executivo a fim de reprimir manifestações populares de cunho político, como passeatas, greves e ocupação de terras e prédios públicos.

A organização política dos policiais civis e militares, culminando com seqüenciados episódios de greve, agravados no primeiro semestre de 2001, em especial com a greve dos policiais militares, na cidade de Salvador em julho desse ano, acabou fomentando a edição da Medida Provisória n.º 2.205 de 10.8.2001 a autorizar o estabelecimento de convênio entre a União e os Estados membros, e também entre estes, a fim de que os que necessitarem, em caráter emergencial e provisório, possam utilizar servidores públicos federais, ocupantes de cargos congêneres e de formação técnica compatível, para execução de atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Como regra, a Polícia Militar atua nas ruas, ostensivamente, fazendo o policiamento preventivo; daí, o fardamento, a caracterização das viaturas e, muitas vezes, a exibição de armas, uma clara demonstração da presença do Estado. É a Polícia Militar responsável não só pela prevenção, como também pela repressão – caracterizada pela intervenção direta nos conflitos para evitar a consumação do delito – e pelas prisões em flagrante.

Os policiais militares são, sem dúvida, os agentes do sistema penal mais expostos aos enfrentamentos com gru-

---

2 Nesse paradigma, as corporações policiais estão preocupadas com o delito político, com a repressão a grupos determinados da população em detrimento do modelo profissional ou do modelo comunitário.

pos desviantes, o que acaba por gerar um grande número de situações em que as “regras de conduta para os servidores que exercem poderes policiais”<sup>3</sup> terminam abandonadas; e muitas condutas ilegais são socialmente justificadas, valendo-se de um discurso moralizante, que retoma o antagonismo entre polícia e bandido, o bem e o mal, reforçado pela mídia em “programas policiais” de rádio ou televisão como os de Afanásio Jazadji, Ratinho, Alborghetti, Linha Direta, entre outros, bem próprios na narrativa das notícias cotidianas.

Dessa forma, as idéias de “combate ao crime” e de “contenção/extermínio de criminosos” acabam por se tornar bastante presentes não só no imaginário da população e dos próprios policiais militares, como também na formulação das políticas de segurança pública voltadas ao policiamento ostensivo, em que a noção de que a polícia “controla o público” se sobrepõe àquela de que a polícia preferencialmente “serve” ao público, noção fundamental na perspectiva de um policiamento democrático (Skolnick, 1998).

Para “combater o crime”, vende-se a idéia de que sempre é preciso mais homens, armas e equipamento, como se estivéssemos em guerra.<sup>4</sup> A fim de aumentar os efetivos policiais, o senador Romeu Tuma apresentou Projeto de Emenda Constitucional, a PEC n.º 036/96 para que as Guardas Municipais, hoje responsáveis apenas pela guarda do patrimônio público, possam passar a atuar legalmente no policiamento ostensivo, uma vez que, na prática, em algumas cidades, a Guarda Civil Metropolitana já vem assim atuando.

O exemplo da cidade de São Paulo é bastante interessante nesse sentido: após o governo Jânio Quadros, a prefeita Luíza Erundina, então do PT, desarmou a Guarda Civil Metropolitana, redefinindo seu papel nos moldes constitucionais; o governador Paulo Maluf, do mesmo partido do senador Tuma, armou e caracterizou a Guarda Civil Metropolitana, colocando-a para atuar como polícia ostensiva. As viaturas foram pintadas e o serviço da Guarda Municipal ganhou o nome de RONDA, numa clara alusão à tropa de choque da Polícia Militar, Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar (Rota), criada quando fora governador do Estado e responsável por um sem-número de ações ilegais, como torturas, desaparecimentos e execuções.

A forjada “necessidade” de reforço do policiamento ostensivo segue a tendência do recrudescimento e expansão do

---

3 A Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou, em 17/12/1979, o Código de conduta para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei, que serve como paradigma de conduta para aqueles que exerçam poderes policiais “em conformidade com o elevado grau de responsabilidade que sua profissão requer”.

4 O enfrentamento da polícia com “traficantes” nos morros cariocas tem ganho contornos típicos de guerrilha, inclusive com reforço das Forças Armadas e vitimização em massa da população.

sistema penal. Na busca de um policiamento mais agressivo, amplo e eficiente, nasce, nos Estados Unidos da América, o policiamento pela “qualidade de vida”, lastreado na idéia de que o policiamento preventivo poderia ter um impacto muito maior sobre a criminalidade. A discussão acerca da “qualidade de vida” ganhou importância depois de uma conferência organizada pelo *Manhattan Institute* no início dos anos 90, que publicou edição especial de sua Revista *City*, popularizando a idéia-força de que o “caráter sagrado dos espaços públicos” é fundamental à qualidade de vida, devendo-se combater a “desordem”, terreno natural do crime (Wacquant, 2001, p. 25).

O policiamento pela “qualidade de vida”, também chamado de policiamento pró-ativo, teve início na cidade de Nova York em 1993, implementado pelo prefeito Rudolph Giuliani, e tem como marcos teóricos um artigo de James Q. Wilson<sup>5</sup> e George Kelling, publicado em 1982 na Revista *Atlantic Monthly*, que formula a teoria da “vidraça quebrada” e a obra *Fixing broken windows: restoring order and reducing crime in our communities* (**Consertando as vidraças quebradas: como restaurar a ordem e reduzir o crime em nossas comunidades**), de George Kelling e Catherine M. Coles. As políticas públicas daí decorrentes e os modelos teóricos que se seguiram, embora tenham acabado por inaugurar uma era de restrição de direitos, têm influenciado decisivamente a implementação de políticas de segurança similares em todo o mundo, inclusive no Brasil. Daí, sua importância.

A idéia central é punir delitos menores a fim de evitar que sejam cometidos delitos maiores, preservando-se os espaços públicos para “os que sabem se comportar em público”, restabelecendo-se, assim, a qualidade de vida dos nova-iorquinos – que logo estariam livres do “subproletariado que suja e ameaça (Wacquant, 2001, p. 26-27). É a efetivação dessa teoria, por William Bratton, então chefe da Polícia Municipal de Nova York, que vai tornar-se conhecida como programa de “tolerância zero”. O novo modelo de policiamento vai se opor à “polícia comunitária”, versão americana da “polícia de proximidade britânica”.<sup>6</sup>

Logo, delitos menores, antes ignorados, como limpar janelas de automóveis durante a hora do *rush*,<sup>7</sup> beber cerveja em público ou andar de bicicleta na calçada, passaram a ser tratados com o maior rigor,<sup>8</sup> e os infratores que não comprovarem imediatamente sua identidade, ao invés

---

5 Considerado “autoridade” da criminologia conservadora nos Estados Unidos.

6 Enquanto o modelo de policiamento comunitário prevê uma ampliação dos espaços públicos de discussão com a participação da comunidade, no modelo do policiamento de “tolerância zero”, haverá o “controle” dos espaços públicos.

7 Os *squeegee men*, limpadores de pára-brisas, são tidos como o símbolo da decadência social e moral da cidade; e comparados a uma epidemia, são chamados de *squeegee pests* (Wacquant, 2001, p. 26).

8 A propaganda para eliminação da desordem ficou simbolizada na esquadra policial denominada *beer and piss patrol*, responsável por flagrar pessoas urinando ou bebendo cerveja nas ruas.

de receberem uma simples notificação, são revistados, presos e algemados. A polícia acredita que, mediante essas revistas, muitas armas foram confiscadas e homicídios evitados. A Corte Suprema americana admitiu esse procedimento como uma exceção da 4.<sup>a</sup> Emenda Constitucional, que proíbe revista e apreensão ilegal pela polícia (Skolnick, 1998, p. 29-31).

O programa de “tolerância zero” reúne à idéia de policiamento pró-ativo a expansão de recursos destinados à manutenção da ordem, o aumento do efetivo policial, uma pesquisa estatisticamente sofisticada e um programa de “qualidade total”, de gerenciamento e responsabilização dos agentes públicos. O resultado, alardeado por autoridades da cidade, pela mídia nacional e internacional, foi o declínio da criminalidade em Nova York,<sup>9</sup> tornando irresistível, em outros sítios, o desejo de reduzir a criminalidade, aplicando programa igual. São inúmeros os exemplos de países onde a “tolerância zero” está em vias de exame, programação e aplicação, entre eles, o Brasil.<sup>10</sup> Muitas missões brasileiras, oriundas dos diversos Estados da Federação, foram a Nova York conhecer o programa. Em janeiro de 1999, o governador de Brasília, Joaquim Roriz, anuncia a aplicação do Programa de Tolerância Zero. Técnicos da Polícia de Nova York também fizeram incursões pelo país anunciando a “boanova”. Estiveram presentes no programa eleitoral na televisão na campanha de Paulo Maluf para o Governo de São Paulo em 1998.

O problema central desse tipo de programa reside na concepção, de fato, de policiamento ativo, que nega, por princípio, a presunção de inocência. Para se mostrarem atuantes, muitas polícias tornaram-se excessivamente violentas, acumulando-se terríveis incidentes de uso de força bruta (Skolnick, 1998, p. 31).

Em relatório publicado pela Anistia Internacional (Amnesty International USA, 1998, p. 30), consta a informação de que grupos de defesa de direitos civis vinham denunciando que a agressiva atuação policial de “tolerância zero” estava ocorrendo em níveis inaceitáveis de brutalidade, especialmente em face das minorias raciais. O caso mais notório se deu com um imigrante haitiano, Abner Louima, espancado e violentado sexualmente com um desentupidor de privada na Delegacia de Polícia do Brooklyn em agosto de 1997. Esse caso deu origem a um grupo de estudo para analisar as relações entre polícia e comunidade, mas as reco-

---

9 Embora não se possa deixar de considerar o crescimento da economia americana na década de 90. Além disso, a queda dos índices de criminalidade precedeu em três anos a implementação dessa tática policial e verificou-se também em cidades onde a tolerância zero não foi implementada (Wacquant, 2001, p. 29).

10 México, Argentina, França, Alemanha, Itália, Escócia, Inglaterra, África do Sul, Nova Zelândia, Canadá. (Wacquant, 2001, p. 30-43).



mendações do grupo foram rechaçadas, na maioria, pelo prefeito de Nova York (Amnesty International USA, 1998, p. 30; Skolnick, 1998, p. 31-32). Em janeiro de 1999, um jovem imigrante da Guiné, Amadou Diallo de 22 anos, foi assassinado por quatro policiais membros da “Unidade de Luta contra os Crimes de Rua”, que perseguiram um suposto estuprador. Diallo estava sozinho na portaria de seu prédio e foi abatido por 41 balas, das quais, 19 acertaram o alvo (Wacquant, 2001, p. 35).

A brutalidade policial nos Estados Unidos continua sendo relatada em um quadro que inclui o uso indevido de “*spray* de pimenta”, cães policiais, mortes decorrentes de técnicas de restrição de movimentos e de operações *stop* de rotina. Denuncia-se, ainda, que motoristas membros de minorias étnicas são o alvo nas operações *stop*, prática conhecida como “perfil racial”, confirmando o caráter seletivo e desigual da atuação policial (Anistia Internacional, 2000, p.147-148).

Com menos recursos e sem a ilusão de um suporte teórico justificador das ações quando do policiamento ostensivo – mas igualmente de forma arbitrária e violenta –, atua a polícia brasileira.<sup>11</sup> Muitos são os casos narrados de ações repressivas informais, das quais participam policiais militares, como torturas e execuções. Contudo, a maior parte das violações perpetradas pela polícia permanece na cifra oculta uma vez que as vítimas, quando sobrevivem, temem represálias. Alguns casos, no entanto, tornaram-se públicos, como a execução de Cristiano Mesquita de Melo no Rio de Janeiro e de Everaldo Silva Santos no Rio Grande do Sul em março de 1995.

Em 1996, centenas de pessoas foram mortas em circunstâncias que indicavam tratar-se de execução extrajudicial, o que se repetiu nos anos subseqüentes, aumentando o número de vítimas de origem campesina especialmente ligadas ao Movimento dos Sem-Terra (MST).<sup>12</sup>

Em nossa atualidade, chamam a atenção alguns episódios graves envolvendo a Polícia Militar em ações típicas do modelo de policiamento da “ordem pública”, em que os abusos ocorrem sob o comando do alto escalão das instituições e dos governos dos Estados, a exemplo dos massacres ocorridos no presídio paulista do Carandiru, na comunidade carioca de Vigário Geral e em Eldorado dos Carajás no Pará.

As inúmeras denúncias de violência e abusos perpetra-

---

11 Embora para esta análise tenham sido escolhidos modelos de segurança pública implementados nos Estados Unidos da América, em razão de sua grande influência em todo o mundo contemporâneo, a verificação da violência e brutalidade policial é sintomática em todo o mundo.

12 Cf. Informes Anuais da Anistia Internacional, relativos ao Brasil nos anos de 1995 a 1999, onde são citadas nominalmente as vítimas das ações das Polícias Militar e Civil e circunstanciadas as condições em que foram perpetradas as violações: execução, desaparecimento

dos pela polícia acabaram fomentando uma série de discussões na sociedade civil e no governo e até nas corporações militares. Em setembro de 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso anunciou a elaboração do Plano Nacional de Direitos Humanos, que previa ações em curto, médio e longo prazos para tentar conter as inúmeras violações e práticas violadoras. Foi criada, também, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, subordinada ao Ministério da Justiça.

Na segunda metade da década de 90, vários Estados criaram ouvidorias de polícia, a fim de que os casos pudessem ser conhecidos e providências pudessem ser adotadas. Em 1995, no Estado de São Paulo, foram postos em prática novos procedimentos disciplinares, incluindo o afastamento das ruas do policial militar que houvesse disparado tiros em via pública, ferindo ou matando alguém. Os cursos de direitos humanos para policiais militares e civis, em parceria com entidades não-governamentais, espalharam-se por todo o País, muitas vezes com o fomento do Ministério de Justiça e da sua Secretaria Nacional de Direitos Humanos.

A idéia de policiamento comunitário, baseado na integração da polícia com a comunidade, começou a tomar forma. Em diversos Estados membros<sup>13</sup> e cidades, foram criados Conselhos Comunitários de Segurança Pública e/ou Conselhos de Segurança dos Bairros, e embora possa haver alterações nas nomenclaturas decorrentes da normatização dessas instâncias em cada Estado, em essência, esses conselhos se propõem a buscar maior interação da polícia com a comunidade. Foram criados, também, postos de policiamento comunitário, para os quais se prevê um treinamento específico de requalificação profissional (Camargo, 1998, p. 117) com vistas a que o policial militar possa atuar como policial comunitário; uma evidente revisão das habituais ações de policiamento ostensivo desenvolvidas pelas polícias militares.

Na discussão acerca da implantação do policiamento comunitário no Brasil, não se apresentam, de forma clara, as estratégias de organização da polícia comunitária; tanto que essa discussão segue em paralelo à efetivação de políticas inspiradas no modelo de “tolerância zero” e a práticas típicas do modelo de ordem pública.

Theodomiro Dias Neto (2000, p. 95-106), ao descrever a experiência norte-americana na implementação do policiamento comunitário, identifica três estratégias de organização comunitária: a organização como meio de controle social, de auto-ajuda e de parceria decisória.

---

ou tortura.

13 Tais como: São Paulo, Espírito Santo, Sergipe, Ceará, Amapá, Distrito

Na organização comunitária como meio de controle social, *The Social Control Approach*, o principal objetivo do policiamento é ampliar e legitimar seu controle sobre o território, buscando, para tanto, contato com as organizações comunitárias e cooptando seus líderes por meio de favorecimentos de aliados e retaliações aos setores não cooperativos. Ainda nessa vertente, são comuns que se criem conselhos permanentes não verdadeiramente representativos, que funcionam como instância formal de comunicação com o público, tendo por objetivo a neutralização das críticas (Dias Neto, 2000, p. 101-102).

Na estratégia de organização comunitária como meio de auto-ajuda, *The Self Help Approach*, a polícia utiliza-se das informações fornecidas pelos moradores da localidade para prevenir crimes e manter a ordem. A auto-ajuda comunitária é a filosofia básica de grande parte dos programas participativos de prevenção (Dias Neto, 2000, p. 102), dentre os quais, destacam-se o *Neighbourhood Watch* e o *Crime Solvers* da Polícia do Condado de Fairfax, Virgínia, EUA.

No primeiro programa, os vizinhos se organizam para proteger a integridade física e patrimonial, uns aos outros, com esquema de troca de telefones e outros sinais; enquanto no segundo, a ajuda está diretamente ligada à apuração de delitos, com o fornecimento de indícios ou provas acerca de delitos cometidos na área (Silva, 1990, p. 119). Nesse modelo de policiamento comunitário, o envolvimento da população se restringe à participação em grupos de patrulhamento e de vigilância entre vizinhos (Vera Institute of Justice apud Dias Neto, 2000, p. 103). Tais programas são estabelecidos e dirigidos pela própria polícia, que muitas vezes aplica um “padrão” sem se preocupar com as especificidades locais.

A estratégia de organização comunitária como meio de parceria decisória, *The Power-Sharing Approach*, caracteriza-se pela participação ativa da comunidade nas decisões relevantes, concebendo e estruturando estratégias de prevenção em parceria com a polícia. Nesse modelo de policiamento comunitário, deve haver a descentralização dos processos decisórios, o que garante a atuação mais adequada nos problemas locais.

Se de um lado a criação de conselhos comunitários parece apontar para maior controle da atividade policial pela comunidade – o que poderia ser compreendido como uma forma de ampliação dos espaços públicos para a discussão

de questões relativas à criminalidade, fomentando-se, a partir daí, novas e mais adequadas políticas públicas em absoluta conexão com as exigências do princípio democrático – , por outro, parece evidente que a implementação do policiamento comunitário, a partir de estratégias de controle social ou de auto-segurança comunitária (embora se coloque como alternativa à questão da insegurança urbana), não é suficiente para alterar o tradicional papel da polícia e sua relação com a comunidade marcada pelo autoritarismo.

A aproximação da polícia com a finalidade única de obter legitimação, ou de incentivo a um modelo de organização social que tenha a delação como valor, indica que, ao invés da democratização da ação policial, pode-se ter a “policialização” pela comunidade com a intervenção policial sendo reivindicada em substituição às instâncias informais de controle social,<sup>14</sup> caracterizando um Estado cada vez mais “policial” e menos democrático. Nesse marco, uma deturpada “polícia comunitária” conviveria tranqüilamente com o modelo de “tolerância zero” e com ações de controle político, típico do modelo de “ordem pública”.

Sofia Tiscornia (1998, p. 87) vincula os problemas da implementação dos novos modelos de gestão pública para segurança, na América Latina, à questão da governabilidade nas suas recentes democracias, sendo imprescindível reconhecer quem somos para pensar nas reformas do sistema de segurança, que não poderão ocorrer satisfatoriamente com a simples readaptação de outros modelos. As possibilidades de sucesso dos programas de policiamento comunitário não dependem das boas intenções do modelo adotado, mas, antes e fundamentalmente, do ambiente cultural no interior do qual se desenvolve a atividade policial. Tiscornia (1998, p. 95) ressalta que “não podemos ser magicamente democráticos”, razão pela qual não podem ser ignoradas as relações sociais sobre as quais os modelos vão atuar.

É preciso reconhecer que dificilmente vão harmonizar-se o interesse da chamada “classe média alta” e o dos moradores de cortiços e favelas de um mesmo bairro na defesa de sua segurança, o que só seria possível com um substancial aperfeiçoamento da democracia, não só em seu sentido formal, mas, sobretudo, em seu sentido material. A defesa da liberdade é, portanto, a base de homogeneidade da qual se deve partir (Tiscornia, 1998, p. 97), o que significa dizer, mais uma vez, que não se pode, de forma alguma, abdicar dos Direitos da Liberdade declarados constitucionalmente.

---

Federal.

14 Em mesa-redonda realizada em 2000, sob o patrocínio do Sindicato da Educação do Estado de Sergipe (Sintese), onde se discutiam os direitos das crianças e adolescentes, vindo à tona a questão da segurança pública, vários diretores de escolas públicas estaduais defenderam a intervenção da polícia nas escolas, a fim de “controlar, desarmar e prender” os adolescentes mais violentos em evidente negação do papel da

Muitas são as questões que envolvem o policiamento ostensivo desempenhado no Brasil pela Polícia Militar, que justamente em consequência da sua ostensibilidade, acaba mais exposta às críticas. Isso não significa que não existam questões relevantes a ser observadas também em face da práxis da Polícia Civil, que desempenha a função de Polícia Judiciária.

Por estar restrita às tarefas de investigação, é de se imaginar serem menores os problemas decorrentes da violação das regras pela Polícia Civil, o que não é verdade. Embora as recentes legislações tenham criado vários instrumentos de facilitação do trabalho de investigação, a exemplo da prisão temporária, da escuta telefônica, da ação controlada por policiais e da infiltração em detrimento de direitos fundamentais, as Polícias Cíveis continuam a valer-se de procedimentos reconhecidamente ilegais para a “obtenção da verdade”, como a prática de tortura sistemática e cotidiana nas delegacias de polícia brasileiras.<sup>15</sup>

Muitos são os casos narrados. Nas situações mais graves, as vítimas acabam morrendo sob tortura, como no caso da empregada doméstica Edileusa dos Santos, acusada de ter furtado dinheiro de sua patroa na cidade de Salvador em 1995, e no de José Ivanildo Sampaio Souza em Fortaleza em 1995 (cf. Amnistía Internacional, 1996, p. 112). Ficou também conhecido o caso dos nove jovens que, sob tortura, assumiram haver participado do homicídio ocorrido no Bar Bodega no bairro dos Jardins em São Paulo em 1996, tendo sido descobertos, tempos depois, os verdadeiros responsáveis pelo delito (cf. Amnistía Internacional, 1997, p. 117).

Em setembro de 1999 em Belo Horizonte, procuradores de Justiça, em visita à Delegacia de Roubos e Furtos de Veículos, descobriram, em um pequeno banheiro, instrumentos utilizados em torturas, incluindo fios desencapados para dar choques elétricos; e uma trave de metal utilizada na tortura do “pau-de-arara”, onde as vítimas são suspensas pelas pernas e pelos braços. Esse é um tipo de tortura dos mais relatados, pois não deixa marcas evidentes como os choques e afogamentos (cf. Amnistía Internacional 2000, p. 82).

Pode-se dizer que a prática da tortura nas delegacias de polícia brasileiras é fato público e notório no ato de interrogatório durante o processo-crime, sendo constantes as narrativas de torturas sofridas pelos réus. Pouquíssimas vezes essas denúncias dão azo a procedimentos de apuração

---

própria escola.

15 Em todos os informes da Amnistía Internacional de 1996 a 2000, referentes aos anos de 1995 a 1999, constam informações acerca da prática de tortura sob custódia: “Se recibieron informes sobre torturas y malos tratos a detenidos en comisariás de policía [...]” (1995); “La tortura era práctica generalizada en las comisariás de policía.” (1996); “A tortura e os maus-tratos são comuns em muitas esquadras de policía, centros de detenção juvenis e prisões.” (1999).

da prática da tortura e identificação de seus agentes. Geralmente, a informação é absorvida como se fora normal, tamanho o grau de institucionalização dessa prática. Os réus, ainda que tenham sofrido torturas, não oferecem denúncias formais temendo represálias. A precariedade dos serviços de perícia “justifica” as práticas ilegais adotadas.

Além da prática de tortura para obtenção de “confissão”, pesam sobre a Polícia Civil denúncias de corrupção e de relações escusas com uma rede de informantes, que se movimenta à margem da lei. A Polícia Civil é constantemente acusada de manter relações escusas com o jogo do bicho e o tráfico de entorpecentes.

É preciso lembrar, também, que, em muitas delegacias brasileiras, existem presos provisórios, e até mesmo condenados, que não puderam migrar para o sistema penitenciário em face de sua superlotação. Como resultado, muitas delegacias encontram-se, também, superlotadas, daí advindo uma série de problemas: rebeliões, tentativas de fuga, brigas, doenças, mortes por asfixia e outros.

Para alterar as práticas das Polícias Cíveis brasileiras, é preciso resgatar, em primeiro lugar, o respeito à legalidade. A observância das regras significaria já um grande avanço, mas a Polícia Judiciária pode e deve ir além. Não basta atender cegamente às normas; é preciso discuti-las, negando-lhes a aplicação sempre que violem princípios fundamentais. É necessário, sobretudo, que se resgatem os valores conformadores do Estado Democrático de Direito, tomando-se a liberdade por regra, operando-se a tipificação correta, concedendo fiança sempre que cabível, e só representando pedidos de prisão provisória, quando efetivamente estejam presentes os requisitos que os autorizam.

A chave para pensar em políticas públicas de segurança, bem como para o sistema penal, não está na discussão acerca da criminalidade, mas nos processos de consolidação da democracia, sem os quais, não se poderá inverter as práticas que se firmaram a partir de relações sociais marcadas pela desigualdade e pelo autoritarismo. Não são as polícias pouco democráticas, mas sim nossa cultura política e jurídica. É inevitável o resgate da discussão apresentada pela criminologia crítica: a superação do sistema penal depende da transformação da realidade política e econômica na qual vivemos, o que não significa que não se deva, desde sempre, buscar procedimentos melhores, que possam resguardar a dignidade das pessoas a eles submetidas enquanto

não se supera o atual estado de coisas.

### Referências bibliográficas

AMNISTÍA INTERNACIONAL. **Informe 1996**. Madrid: Edai, 1996.

\_\_\_\_\_. **Informe 1997**: crónicas del terror y de la dignidad. Madrid: Edai, 1997. p. 117.

\_\_\_\_\_. **Informe 1998**. Madrid: Edai, 1998.

\_\_\_\_\_. **Informe 1999**: memoria de lo intolerable. Madrid: Edai, 1999.

AMNISTÍA INTERNATIONAL UNITED STATES OF AMERICA. **Rights for all**. Londres: Amnesty International Publications, 1998. p. 30.

ANISTIA INTERNACIONAL 2000. **Relatório anual**. Lisboa: Secção Portuguesa da Anistia Internacional, 2000.

CAMARGO, Carlos Alberto. Prevenção criminal e dignidade humana. In: **Segurança pública como tarefa do Estado e da sociedade**. São Paulo, 1998. p. 109-127 (Série Debates da Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 18).

DIAS NETO, Theodomiro. **Policiamento comunitário e controle sobre a polícia**. São Paulo: IBCCRIM, 2000.

SILVA, Jorge da. **Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

SKOLNICK, Jerome. A experiência dos Estados Unidos em matéria de Justiça Penal. In: **Segurança pública como tarefa do Estado e da sociedade**. São Paulo, 1998. p. 25-38. (Série Debates da Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 18).

TAYLOR, Ian; WALTON, Paul; YOUNG, Jock. (Org.). **Criminología crítica**. México: Siglo XXI Editores, 1977.

\_\_\_\_\_. **La nueva criminología**: contribución a una teoría social de la conducta desviada. Buenos Aires: Amorroutu, 1977.

TISCORNIA, Sofia. Os novos modelos de segurança pública na América Latina. In: **Segurança pública como tarefa do Estado e da sociedade**. São Paulo, 1998. p. 87-100. Série Debates da Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 18).

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Tradução André Teles. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELLI, José



Henrique. **Manual de direito penal brasileiro**. São Paulo:  
Editora Revista dos Tribunais, 1997.



# Polícia civil, segurança pública e violência: pensando as práticas institucionais da Delegacia da Mulher em Aracaju

*Maria Teresa Nobre\**  
*Paula Wiltshire Farias\*\**

Os estudos desenvolvidos pelos movimentos de mulheres e por grupos de pesquisas das questões de gênero em todo o País, mostram que a violência contra a mulher tem crescido significativamente nos últimos anos. Esse fenômeno, entretanto, deve ser compreendido dentro de um contexto mais amplo, tomando como referência o crescimento da violência na sociedade brasileira, relacionado com processos de empobrecimento e marginalização aos quais estão submetidos contingentes enormes da população ao lado de outros processos simbólicos que engendram ou consolidam uma “cultura da violência”. Por outro lado, ao mesmo tempo em que cresce a violência contra a mulher, aumentam também as denúncias registradas nas Delegacias Especiais da Mulher, criadas como política pública de defesa dos direitos das mulheres no fim dos anos 80.

Sabe-se que a violência doméstica supera desproporcionalmente as outras formas de violência contra a mulher, que tem como principal agressor o próprio marido/companheiro das vítimas. O perfil das mulheres que denunciam violência na Delegacia da Mulher de Aracaju indica que elas são predominantemente jovens, ocupadas, na maioria, no mercado informal de trabalho ou ligadas ao espaço do lar, como donas de casa ou empregadas domésticas – com baixo grau de escolaridade e de renda familiar média, oriundas dos bairros periféricos dos centros urbanos.<sup>1</sup>

Apesar de ser esse, em geral, o perfil das mulheres que registram queixas nas Delegacias Especiais da Mulher, é notório que a violência de gênero ultrapassa fronteiras de classe social, raça, nacionalidade e cultura, estando presente tanto nos países pobres como nos ricos, entre negros, brancos e pardos, profissionais liberais, donas de casa e operárias. (Saffiotti; Almeida, 1993).

---

\*Professora do Departamento de Psicologia da Universidade Federal de Sergipe (UFS), membro da Comissão de Direitos Humanos, instrutora do Curso A Polícia como Protetora dos Direitos Humanos e orientadora de pesquisa do Programa Pibic/CNPq.

\*\*Advogada, instrutora do Curso A Polícia como Protetora dos Direitos Humanos, membro colaborador da Comissão de Direitos Humanos, aluna do Curso de Psicologia da UFS e bolsista do Programa Pibic/CNPq (2000), que teve como campo empírico a Delegacia da Mulher de Aracaju.

<sup>1</sup> Dados obtidos da pesquisa: **Denúncia da violência contra a mulher**: construção de uma nova identidade feminina, (Pibic/CNPq, 1999-2000), que traçou um perfil da clientela da Delegacia da Mulher em Aracaju na década de 90.

O fato de os registros de violência recaírem sobre as camadas populares, na sua quase totalidade, não informa, portanto, acerca de maior ou menor índice de violência contra a mulher nessas classes, mas falam da legitimação que estas dão a um determinado espaço social, visto como capaz de oferecer proteção e garantir direitos básicos. A delegacia da mulher pode, assim, constituir-se como esfera pública, no sentido proposto por Habermas (1997), capaz não só de receber e formalizar denúncias de violência, mas também onde outras idéias e conteúdos são apresentados, discutidos e onde circulam opiniões e tomadas de decisão, que se condensam em opiniões públicas, enfeixadas em temas específicos. É o lugar, portanto, da fala social compartilhada, que rompe o circuito individual e se publiciza como problemática ético-sociopolítica e exige a intervenção do Estado por meio de políticas públicas específicas.

Não se encontra essa legitimação em outras camadas da população, onde as mulheres que sofrem violência costumam recorrer às instâncias privadas para a resolução do mesmo problema, via de regra, quando se trata de violência doméstica e quando não há a intenção de culpabilizar legalmente o agressor. Esse quadro aponta uma tendência instituída em nosso meio – consolidada entre camadas mais favorecidas economicamente – de opor o público e o privado, que aparece aqui em duas vertentes: por um lado, por meio de uma concepção generalizada na sociedade brasileira de que os “bons serviços” são os privados (sobretudo na área dos principais direitos constitucionais: saúde, educação e segurança), garantidos a quem possa pagar por eles; por outro, os serviços oferecidos pelo Estado, destinados “aos pobres”, ou seja, a quem não pode arcar diretamente com seu ônus – não obstante serem todos serviços pagos pela população, custeados mediante os impostos. Essa visão acarreta, como conseqüência, a idéia de “favor” associada aos serviços prestados à população, que substitui a noção de dever do Estado e de direitos dos cidadãos, provocando uma completa inversão de valores na relação Estado – sociedade, e se constituem, em última instância, como políticas compensatórias voltadas às classes populares.

A oposição público/privado se manifesta, principalmente, quando estão envolvidas questões pessoais, como a violência doméstica, considerada por muito tempo um assunto tabu. No entanto, como afirma Saffiotti (1999), embora ocorra no interior do domicílio, a violência intrafamiliar

tem sempre uma natureza pública, uma vez que as esferas do público e do privado vinculam-se por relações que se entrecruzam permanentemente, ocorrendo simultaneamente em todos os espaços sociais. A própria família nunca assegurou privacidade total a seus membros, e as mudanças do Estado – seja do estado totalitário, de direito, seja do estado providência – sempre repercutiram direta ou indiretamente sobre a família. Portanto, quando a problemática familiar recai sobre a violência, essa questão sai do âmbito do privado, cabendo a intervenção do Estado para garantir a integridade das pessoas, que, como cidadãos, encontram-se sob sua proteção.

Entretanto, só há pouco, o Estado brasileiro passou a assumir a responsabilidade pelo combate à violência doméstica e intrafamiliar, implementando políticas públicas que buscam sua desarticulação. E mais recentemente, esse debate passou a ser ampliado e o problema considerado também tema de saúde pública, gerando estudos de enfoque de risco e estratégias de prevenção. No cenário das conquistas do espaço público e das visibilidades políticas, com a implementação dessas políticas, passou-se a refletir criticamente sobre essas formas de violência, tomando-as como uma questão de direitos humanos sob a responsabilidade do Estado (Minayo, 1998-1999).

A violência contra a mulher, nos aspectos que comumente vemos tratados nos trabalhos sobre o tema, é enfocada a partir da questão da discriminação feminina, da organização social de gênero, que sustenta práticas e discursos sobre a mulher, e das concepções da relação entre os sexos que circulam no imaginário social e servem de fundamento e justificação a essas práticas. Aqui, o foco de análise e discussão dessa problemática vai recair sobre outro ângulo: tomamos como campo o atendimento dispensado pelo órgão criado pelo Estado para implementar uma política de proteção e garantia dos direitos das mulheres (a Delegacia Especial da Mulher em Aracaju), articulando essa discussão com uma análise mais ampla da organização policial em Sergipe.

Ao darmos início, em 1998, a uma pesquisa sobre a violência contra a mulher, de caráter estatístico, que buscava mapear dados dos registros das queixas na Delegacia Especial da Mulher de Aracaju, causou impressão o tipo de atendimento prestado por esse órgão às mulheres que ali se dirigiam para procederem a uma denúncia. Particularmente, três coisas chamaram a atenção: a falta de estrutura de apoio

e a precariedade da assistência; a banalização da violência para os atores envolvidos; e a enorme incidência de retirada de queixas pelas próprias mulheres.

A burocratização dos serviços e a naturalização da violência, enfim, a precariedade da assistência – que não dispõe de nenhum tipo de rede de apoio para os casos graves, quando a mulher corre até risco de morte – e o descompasso entre o discurso da mulher que fazia a denúncia e das agentes policiais que registravam a queixa nos fizeram atentar para outro problema que não era objeto nem objetivo de nossa pesquisa: qual é a função social de uma delegacia da mulher e quais os sentidos que ela assume para os diferentes atores sociais que circulam nesse espaço? Esses questionamentos deram margem para desenvolvermos, nos anos seguintes, outras pesquisas voltadas ao significado da violência e às expectativas com relação à Delegacia Especial da Mulher, tomando como sujeitos tanto as mulheres que chegavam para registrar queixa, as agentes policiais e técnicas que ali trabalham, quanto a própria delegacia em seu funcionamento institucional.

Nesse mesmo período, a Comissão de Direitos Humanos da Universidade Federal de Sergipe (CDH/UFS) iniciava um trabalho com as Polícias Militar e Civil do Estado de Sergipe mediante o Curso A Polícia como Protetora dos Direitos Humanos, vinculado ao Programa Educação para a Cidadania. Assim, passamos a procurar entender as práticas institucionais da Delegacia da Mulher a partir dessa experiência mais ampla, que se constitui como pesquisa-intervenção nas duas corporações policiais.

Este artigo traz algumas reflexões feitas nesse percurso, a partir de inquietações e questionamentos desenvolvidos ao longo desses trabalhos, tomando como pano de fundo a organização policial e suas práticas institucionais e a discussão sobre direitos humanos que vem sendo amadurecida pela CDH/UFS durante quase três anos de contato com esse campo.

## **1 Delegacia da mulher: um espaço policial diferenciado?**

Durante a década de 80, parcerias do movimento de mulheres foram feitas com o Estado para a implantação de políticas públicas de combate à violência contra a mulher. Em 1985, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e, posteriormente, criadas as Delegacias Especiais

de Defesa da Mulher – em 1987, estavam implantadas em todos os Estados da Federação –, e se pretendiam como um espaço, que,

[...] embora policial, fosse diferenciado, capaz de gerar um clima de solidariedade, em lugar do clima hostil e de deboche de outras delegacias, com funcionárias exclusivamente mulheres e devidamente treinadas, configurando uma lógica institucional capaz de dar visibilidade ao problema. (Saffiotti, [s.d.] .)

O Brasil foi o primeiro país a propor esse tipo de intervenção. A criação das Delegacias Especiais da Mulher foi o primeiro recurso no combate público à violência contra a mulher e pretendia romper um círculo vicioso do problema, dado que a certeza da impunidade por parte do agressor é responsável por grande parte da violência doméstica (Saffiotti, [s.d.]). Segundo o movimento feminista e pesquisas realizadas nesse campo, a formalização de uma denúncia em um órgão especializado de defesa da mulher, em muitos casos, já é suficiente para conter ou reduzir os atos de violência familiar.

A instalação dessas delegacias significou, assim, um grande avanço no processo de desnaturalização da violência contra a mulher, longamente sedimentado na sociedade brasileira. Os crimes antes identificados como algo restrito ao espaço privado – agora dirigidos ao Judiciário –, sobretudo aqueles referentes à violência doméstica, passaram a se configurar como crimes passíveis de punição, necessitando de regulação penal e civil e do compromisso do Estado para garantir a manutenção do funcionamento desses espaços.

Apesar desse avanço na construção da cidadania das mulheres no Brasil, passada mais de uma década da criação desse dispositivo institucional em todos os Estados da Federação, a impunidade continua: muitos processos não chegam sequer a ser instaurados, poucos chegam a julgamento e o número de condenados é inexpressivo.

O trabalho realizado por Brandão – **Nos corredores de uma delegacia da mulher** – (apud Schraiber; Oliveira, 1999) observa que a retirada de queixas (mais de 70% dos casos no Rio de Janeiro) é um fato recorrente, que vem minando a credibilidade da denúncia, consolidando o mito de que as mulheres “não querem mudar a situação” e “gostam de apanhar”. Também Heilborn (2000), citando o tra-

balho de Carrara na Procuradoria do Rio de Janeiro, mostra que, de um total de 1.774 queixas registradas em 1992, apenas 9,13% chegaram a julgamento.

Essa situação tem sido, aparentemente, o motivo do “descaso” por parte das agentes policiais e escrivãs das Delegacias da Mulher em relação às mulheres que formalizam denúncias contra seus agressores, acarretando atitude de descredito e sentimento de “perda de tempo”, o que contribui, por vezes, para um atendimento insatisfatório e de baixa qualidade nesse espaço institucional.

Analisando esses dados apenas pelo foco judicial, a que só interessa culpabilizar e punir o agressor, pode-se levantar a hipótese da falência dessa política pública e a ineficácia das Delegacias Especiais da Mulher. Outra possibilidade de entendimento dessa questão seria procurar os “sentidos de uma delegacia especializada para as mulheres” que ali se dirigem quando decidem formalizar uma denúncia. Os dados encontrados em pesquisas realizadas sobre o tema confirmam que, para essas mulheres, essas delegacias são prioritariamente um espaço de mediação do conflito privado, e não um lugar de investigação policial. Em geral, as mulheres só pretendem a instauração de um processo criminal quando o agressor não mantém vínculo familiar ou afetivo com elas.

Alguns pontos desta discussão merecem uma reflexão mais aprofundada. Em primeiro lugar, destacamos a idéia, da qual Saffiotti é porta-voz – comumente defendida por pesquisadoras e militantes dos movimentos de mulheres –, de que essas delegacias podem ser um espaço que “embora policial, fosse diferenciado”. Segundo essa concepção, a existência de policiais “exclusivamente mulheres e devidamente treinadas” garantiria um tratamento diferenciado das outras delegacias, promovendo um clima de solidariedade com mulheres que denunciam violência.

Seriam dois, portanto, os requisitos para que isso fosse garantido: a existência exclusiva de policiais do sexo feminino e um programa de treinamento dessas funcionárias, pautado essencialmente em uma perspectiva de gênero, que evitaria a reprodução de práticas discriminatórias contra a mulher, calcada em valores machistas e comportamentos masculinos presentes nas delegacias convencionais. Fica claro que não basta a presença de mulheres policiais nesse novo espaço. O que está em questão é a “formação” desses quadros, sendo apontado o “treinamento adequado” como caminho para se

obter a eficiência organizacional e a qualidade dos serviços prestados.

Nesse sentido, passamos a questionar, em primeiro lugar, a proposta de se alocarem nas delegacias “funcionárias devidamente treinadas”, o que remete à questão da formação das agentes policiais e dos outros quadros da polícia para o trabalho em uma delegacia especializada da mulher. Quando, em geral, se fala de “treinamento adequado” nas organizações policiais, a idéia de nova formação de quadros profissionais está assentada em uma concepção de eficiência técnica, vista hoje como o caminho para a superação dos grandes entraves da organização policial, tida como retrógrada, ineficaz e despreparada diante do combate à criminalidade e à violência. Isso remete à necessidade de uma modernização da Polícia – incluindo a renovação de recursos materiais e humanos, que passa necessariamente, segundo a análise de alguns especialistas, pelo maior e melhor armamento das corporações – de modo que, com essa nova racionalidade técnica, possa ser possível novas práticas sociais tanto internamente quanto no contato direto com a população na prestação de serviços que essa organização oferece.

A partir do trabalho desenvolvido pela CDH/UFS com as Polícias Civil e Militar do Estado ao longo de mais de dois anos, observamos a insuficiência dessa estratégia para renovação e mudança dessas organizações. Além da necessidade evidente de modernização das polícias, há outra mais básica e fundamental, que se refere à discussão e reflexão do que seja a função policial, de como ela foi construída historicamente, quais os significados que ela assume para os próprios policiais e a sua relação com a sociedade.

Com base nessa concepção, está a questão central que orientou o trabalho: “cidadania e os direitos humanos não são disciplinas ‘formais’, com conteúdos específicos que possam ser transmitidos e muito menos ‘ensinados’.”<sup>2</sup> Sendo assim, não se trata de “conscientizar” alguém, muito menos os alunos policiais, acerca do que são essas noções, especialmente se no exercício da atividade profissional, essas idéias não fazem sentido ou se encontram distanciadas da prática cotidiana. É, portanto, a partir do exercício sistemático de reflexão sobre os valores e as crenças que fundamentam as práticas policiais que se deve centrar a discussão ou qualquer tipo de debate-intervenção que tenha como pano de fundo a questão dos direitos humanos, cidadania e espaço público.

Acreditamos, portanto, que a formação de quadros

---

2 Para entendimento dessas noções e revisão do conceito de “educação” e “prática educativa”, cf. Mendonça Filho (2000).



policiais para o trabalho específico em uma Delegacia Especial da Mulher deve considerar, especialmente, duas questões centrais, que se antepõem aos aspectos técnicos voltados às especificidades da função policial das agentes, técnicas e outras funcionárias, relacionados com os crimes específicos contra a mulher, identificados como violência de gênero. Em primeiro lugar, a discussão de qual é o papel social de uma delegacia de defesa e proteção de mulheres, e qual o sentido da função policial nesse espaço para que ele possa configurar-se como um espaço público de garantia de direitos; onde se efetive uma política pública de segurança, especialmente de desarticulação da violência contra a mulher, que supere, inclusive, a noção de criminalização diretamente associada à questão quando se fala desse tema.

Em segundo lugar, urge a necessidade de uma discussão sobre os valores que definem o lugar e o papel da mulher na sociedade. Esses valores – pautados na dominação masculina, à qual estão submetidos homens e mulheres na sociedade, que tomam as diferenças entre os sexos numa relação hierárquica, em que a mulher é vista sempre como inferior – geram e justificam práticas de violência física e simbólica contra a mulher, reproduzidas em todas as instituições sociais, até mesmo, contraditoriamente, em um espaço que tem como finalidade específica garantir a defesa dos direitos das mulheres; ou seja, a própria Delegacia da Mulher. Nesse sentido, entretanto, cumpre lembrar a diversidade cultural que envolve a discussão sobre esses valores, não podendo esse debate apontar para uma uniformidade de sentidos e significados, e muito menos para visões consensuais e fechadas do que sejam direitos humanos e direitos das mulheres.<sup>3</sup>

Embora se reconheça a importância imprescindível de submeter à reflexão e análise a questão da discriminação feminina e, em especial, a violência física e simbólica contra a mulher – tendo em vista que esses são valores culturais longamente elaborados e sedimentados por gerações e processos histórico-sociais seculares, profundamente arraigados em todos e partilhados por mulheres e homens na sociedade –, é necessário, antes, colocar em discussão a primeira parte do enunciado que, ao propor a criação da Delegacia Especial da Mulher como política pública de segurança, refere-se a esse estabelecimento policial como um “espaço policial diferenciado”.

Ao ouvirmos essa formulação, a primeira evidência é

---

3 O debate sobre direitos humanos tem tido, na CDH/UFS, um caráter eminentemente ético-político, mais do que conceitual. As noções sobre direitos humanos variam, e circulam entre seus membros concepções diferenciadas acerca das suas possíveis definições; entretanto, o consenso tem-se estabelecido sempre para além dessas diferenças em torno das posições políticas que a Comissão vem assumindo.



a de que o lugar ocupado pela polícia é permeado pelo descrédito, o que não é nenhuma surpresa diante da imagem negativa que a polícia construiu para a sociedade brasileira nas últimas décadas, não só ligada às arbitrariedades no período do regime militar, mas à sua ação tida como violadora dos direitos humanos no trato com a população, muitas vezes em situações corriqueiras e banais. Tanto que, para atender as mulheres, é necessária a construção de um espaço que, “mesmo sendo policial”, seja diferente por nele se desenvolverem práticas solidárias e não hostis.

O que chama a atenção nesse tipo de proposição é a consolidação de certa imagem da polícia que circula no meio social, e especialmente nos movimentos sociais, como incapaz de atender às necessidades de segurança da população, de lhe oferecer garantias de direitos básicos e do exercício da cidadania. Diante da necessidade de se implantar uma política pública na área de segurança, que garanta os direitos das mulheres na questão da violência, faz-se necessário a existência de “outra polícia” capaz de corresponder aos apelos de justiça, legalidade e respeito, que as mulheres demandam.

A solução encontrada – convém reiterar – é a criação de um novo estabelecimento na organização policial,<sup>4</sup> que promova outras práticas, ou seja “faça aquilo que a polícia deveria fazer sempre”. A necessidade de outro funcionamento da polícia, não restrita ao campo específico de uma delegacia especializada, é o que parece ser o pano de fundo da discussão; aquilo que deveria ser a questão central das preocupações dos movimentos sociais – incluindo os movimentos de mulheres e o movimento feminista – que, nesse caso, não se distancia muito da visão do senso comum sobre a polícia, pois ao se falar de um espaço que, “embora policial, seja diferenciado”, mantém a dicotomia da relação polícia – sociedade.

Para que fosse possível a existência de um espaço policial diferenciado na totalidade dessa organização, seria necessário que um órgão como a Delegacia da Mulher tivesse alguma autonomia diante do quadro dos interesses políticos locais, marcados historicamente pelo clientelismo e pelo populismo, como fortemente se verifica no Estado de Sergipe. Ou, em contrapartida, que uma política pública de defesa dos direitos da mulher fosse amplamente definida e executada com a participação e sob o controle dos movimentos sociais, capaz de garantir práticas diferenciadas com relação ao atendimento dispensado a essa parcela da popu-

---

4 Chama-se a atenção, aqui, para as diferenças conceituais entre os termos “instituição”, “organização” e “estabelecimento”: tem-se por “instituição” uma lógica capaz de regular a vida em sociedade; pode-se dizer que se expressa num conjunto de regras ordenadoras do convívio social. Elas são, portanto, uma abstração e encontram-se intimamente ligadas à rede social. Isto é, quando se pensa em tempos atuais, por exemplo, na instituição do trabalho, de imediato, percebe-se que não se pode dissociá-la da instituição jurídica, da instituição da família, da instituição da educação, e assim por diante. As “organizações” são as formas pelas quais essas instituições se materializam, concretizam-se no meio social; por meio delas, verifica-se o modo como funcionam as regras que se propõem a ordenar o convívio em sociedade (Lapassade, 1989). Os “estabelecimentos”, por sua vez, referem-se aos locais, mais especificamente aos espaços físicos onde as organizações funcionam (Baremblytt, 1996).

lação. Parece ser esse o grande divisor de águas que em outros Estados brasileiros garante a existência de outras práticas policiais nas delegacias de mulheres: a presença da sociedade organizada (mediada pelos movimentos de mulheres, associações femininas de bairro e/ou classe, ONGs, pesquisadoras e professoras universitárias, que têm como objeto de pesquisa-intervenção a violência contra a mulher, usuárias dos serviços de proteção às mulheres em situação de risco), que com os órgãos de segurança pública, define a execução dessa política, participando ativamente.

Essas considerações não diminuem a importância da criação das delegacias de defesa das mulheres como um lugar que trata especificamente dos crimes que atingem as mulheres dada a gravidade desse fato social e a dimensão que o problema atinge na sociedade, sobretudo pela visibilidade social e política que lhe pode ser dada mediante um órgão dessa natureza. O que interessa, aqui, é apontar a limitação ou insuficiência dessa estratégia se não for pensada a organização policial na sua totalidade; se o questionamento de valores, crenças e práticas que consolidam uma determinada cultura policial ficar circunscrita apenas a um determinado estabelecimento que compõe essa organização; e se não for estabelecido o diálogo com a sociedade civil acerca da implementação de políticas públicas para a desarticulação da violência contra a mulher. Além disso, sabe-se quanto são discriminatórias as imagens, concepções e idéias que circulam sobre as mulheres nas polícias, atingindo as próprias policiais, que sofrem preconceitos e discriminação no exercício da função por parte dos colegas.

Note-se que a forma aqui proposta inverte as prioridades com relação àquilo que reivindicava o movimento feminista quando pressionou o Estado para implantar as delegacias de mulheres como política de segurança pública no Brasil: a questão da formação de gênero é “posterior” à discussão sobre a formação policial ou, melhor dizendo, está “dentro” dela, uma vez que a temática principal aqui são as “práticas policiais”, tidas como preconceituosas e discriminatórias, que se pretende superar. Portanto, o que está em discussão, primeiramente, é um determinado modo de funcionamento da organização policial que não pode ser desmontado exclusivamente a partir da perspectiva de gênero, mas envolve, antes, uma reflexão acerca do que é a função policial e sua importância, nesse caso específico, para a construção da cidadania das mulheres.

Partindo dessa premissa, passemos a pensar mais especificamente na situação da Delegacia Especial da Mulher de Aracaju. As agentes da Polícia Judiciária, que trabalham nessa delegacia – ressaltando-se novamente a possibilidade da existência de práticas diferenciadas em outros Estados –, são, em geral, procedentes de uma longa trajetória na Polícia Civil. Essa corporação, em Sergipe, apresenta problemas institucionais graves, a começar pela forma de entrada de boa parte dos funcionários, que não são concursados para os cargos que ocupam (desde auxiliares de polícia judiciária a delegados),<sup>5</sup> passando pelos problemas referentes à formação dos quadros policiais, que se efetiva, primordialmente, por um processo de “aculturação” informal: aprende-se o ofício no cotidiano, ensinado pelos colegas mais antigos e experientes, não havendo um programa de formação em que se discuta seriamente o exercício da função policial e seu papel nas sociedades democráticas.<sup>6</sup>

---

5 Além disso, não há uma formação específica para esses quadros. No caso dos agentes policiais, há o Curso de Formação de Policial (com matérias de Direito, incluindo disciplina obrigatória sobre Direitos Humanos, com carga horária de 4 horas/aula) e o Curso de Tiro. O cargo de auxiliar de Polícia Judiciária, atualmente em extinção, somente começou a receber o Curso de Formação Policial em 2000, que permite aos policiais a efetivação como agentes de Polícia Judiciária sem concurso público. Os delegados, também, na maioria, não tinham feito concurso, exercendo o cargo pelo sistema de cargo comissionado, indicados pelo poder político local.

6 Esses dados podem ser encontrados nos registros das aulas do Curso A Polícia como Protetora dos Direitos Humanos, onde as lacunas do processo de formação das Polícias Militar e Civil aparecem fortemente.

No que diz respeito ao funcionamento da Delegacia Especial da Mulher, há uma acentuada precariedade das condições de trabalho: além da exposição constante das agentes policiais a situações dramáticas ou vexatórias, que promovem um profundo desgaste no exercício das atividades cotidianas, o trabalho é desenvolvido com equipamento obsoleto, rotatividade de funcionárias (incluindo as delegadas), com transferências freqüentes (não raramente ao sabor dos ventos políticos locais), falta de política de pessoal, baixos salários, escala de trabalho das quais as funcionárias se queixam, com férias e licenças vencidas. E ainda, falta de verbas – tanto para a criação de uma estrutura de apoio às mulheres vítimas de violência (lares-abrigados, albergues, etc.), imprescindível para que uma delegacia da mulher possa funcionar satisfatoriamente e cumprir sua função específica, assim como para a própria manutenção das atividades corriqueiras da delegacia. Resulta, ainda, desse processo uma determinada concepção de trabalho e modos de funcionamento com todos os vícios do serviço público brasileiro, manifestados por algumas práticas das quais todos somos vítimas: informações imprecisas, longas esperas, comentários jocosos, morosidade no atendimento e andamento dos processos, inércia burocrática e outras.

Colocando as questões dessa forma, fica claro que não pretendemos eleger as funcionárias e agentes da Delegacia Especial da Mulher como rés: observa-se o empenho de muitas, a dedicação ao trabalho e a sensibilização diante de situ-

ações dramáticas e dolorosas que as mulheres trazem àquele espaço institucional, onde fazem o possível para oferecer o acolhimento necessário pelo menos em um primeiro momento. Entretanto, mesmo essa disponibilidade, é marcada, ainda, pelo assistencialismo em que impera o sentimento de vitimização: falta a noção de cidadania, de garantia dos direitos de integridade e segurança como dever do Estado e, sobretudo, de que a Delegacia Especial da Mulher é um espaço onde se efetiva uma política pública de segurança. Todos esses fatores revelam, sobretudo, a pouca importância dada pela Secretaria de Segurança Pública à Delegacia da Mulher e o pouco compromisso do Estado na implementação de política pública de combate à violência, em que se otimizem as condições de funcionamento desse órgão.

Além disso, há uma crença bastante difundida e arraigada em toda a organização policial, que reduz a defesa de direitos e a proteção ao combate à criminalidade, o que faz que o exercício da função policial seja percebido como ineficaz e improdutivo pelas próprias agentes policiais quando se trata de atender a demandas de outros tipos, causando profunda insatisfação com o trabalho uma vez que não é essa a expectativa das mulheres que recorrem a esse órgão, como veremos adiante.

Esse quadro, entretanto, não revela uma situação específica ou particular dessa delegacia; revela, ao contrário, problemas institucionais que atingem a organização policial na sua totalidade. Retornamos, portanto, ao problema posto no início desta discussão: é possível um espaço policial diferenciado nessa organização tal como ela se encontra hoje?

Acreditando na possibilidade da construção de micropolíticas e de práticas diferenciadas, que podem ser construídas em múltiplos espaços sociais, inclusive no interior da complexidade das organizações sociais – ou em decorrência dessa mesma complexidade –, podemos vislumbrar a possibilidade de uma experiência diferenciada na corporação policial, a começar pela desnaturalização das práticas instituídas e cristalizadas, que formam suas “lógicas”. Partindo-se de um exercício sistemático de reflexão/desconstrução/reconstrução de modos de pensar e agir, é possível estabelecer/instituir novos sentidos e novas práticas, que podem dar origem a outras formas de funcionamento institucional, mesmo em segmentos particularizados de uma organização, desde que essa discussão seja submetida a um processo coletivo em que se pense na atividade policial como algo de interesse público, que

diz respeito a toda a sociedade, e não a grupos sociais e políticos particulares como ocorre tão frequentemente no Estado de Sergipe.

Essa possibilidade, entretanto, somente se dá com a superação da dicotomia polícia – sociedade instituída historicamente em nosso meio. Tem sido exatamente essa a estratégia de intervenção da CDH no espaço criado pelo Curso A Polícia como Protetora dos Direitos Humanos. Sem nunca termos ingenuamente pensado que seria possível “mudar” a polícia, o curso sempre foi visto como uma possibilidade de colocar em debate – na condição de interlocutores e mediadores dessa relação – as formas de funcionamento institucional, e assim publicizar e tematizar questões que dizem respeito tanto às contradições internas dessa organização quanto a outras relativas ao trabalho dos policiais especialmente no seu trato direto com a população.

A consolidação desse diálogo e a reflexão que pode ser gerada a partir dele é a única estratégia capaz de configurar uma delegacia da mulher como um espaço policial diferenciado, tal como ocorre com a Polícia Comunitária em alguns lugares. Em Sergipe, onde os movimentos sociais apresentam pouca visibilidade no cenário de embate das forças políticas locais, essa possibilidade encontra-se totalmente por ser construída, especialmente no que se refere à organização das mulheres na defesa de seus direitos e interesses, sobretudo a definição dos compromissos do Estado diante dessas causas e, em particular, o desmonte da violência.

## 2 A naturalização da violência e as práticas institucionais da Delegacia da Mulher em Aracaju

Tentando articular uma análise sobre direitos e cidadania das classes populares com outros processos que atravessam as relações no plano microsocial que atinge todas as classes, verifica-se, cada vez mais, a produção de processos de naturalização da violência na sociedade, tanto na esfera da vida privada quanto na esfera pública, evidenciada pela banalização da morte e por outras manifestações cotidianas.

Pensando em processos de produção e reprodução da violência, tem-se a família – ou outros grupos de referência e sobrevivência – como uma instituição “privilegiada” na construção de uma subjetividade violenta. Histórias de vida de mulheres que denunciam violência<sup>7</sup> mostram que grande parte delas foi submetida – algumas por toda a vida – a

---

7 Dados obtidos na pesquisa **Denúncia da violência contra a mulher**: construção de uma nova identidade feminina. (Pibic/CNPq, 1999-2000), desenvolvida no Programa de Iniciação Científica.

uma convivência cotidiana e permanente com diversas formas de violência, perpetrada não só por homens (pai, padrasto, irmãos, avós, tios), mas também por mulheres (mãe principalmente). Essas histórias revelam, ainda, que quanto maior o tempo e o grau de exposição a essas ocorrências, maior é a tolerância das mulheres a novas situações de violência, levando-as, na maioria dos casos, a adotar o silêncio como resistência quando submetidas a novas situações de risco. Em se tratando dos seus agressores, também é comum encontrar histórias de espancamentos, violência física, verbal e mesmo sexual, a que foram submetidos ao longo da vida, cujos principais autores são, em geral, pai, mãe ou responsáveis.

Longe de caracterizar esses casos como “distúrbio familiar” ou “patologia social”, apontamos a presença de um padrão cultural elaborado longamente por meio de processos históricos seculares como “fundantes” de um certo modo de socialização, a violência física e simbólica tendo lugar central.

Os atores sociais aqui implicados – homens e mulheres – são vistos como sujeitos de direitos e responsabilidades, e a relação entre eles é compreendida em articulação com outros processos sociais mais amplos, que envolvem profundas contradições. É nessa direção que devem ser interpretados os inúmeros casos de agressão entre mulheres, comuns nas Delegacias Especiais da Mulher em todo o País. Elas representam, ao mesmo tempo, resistência e reprodução de um padrão de conduta socialmente instituído, internalizado pela mulher, reflexo da organização social de gênero (Saffiotti; Almeida, 1993), padrão esse que está presente, também, no discurso e nas práticas dos agentes que prestam atendimento à mulher nessas delegacias.

Parece necessário, entretanto, ampliar, ainda, esta análise para além do conceito de gênero e patriarcado, situando esses padrões de comportamento em uma perspectiva que inclua processos históricos seculares, como sugere Norbert Elias (1993). No caso brasileiro, pensar na naturalização da violência envolve uma reflexão acerca do modo como se deu a formação da sociedade e do Estado, onde a violência – como categoria que coisifica e anula o diferente tido como inferior – foi sempre uma marca constitutiva, considerada como “normalidade” e normatividade social.

Considerando poder e violência como opostos, conforme Arendt (1994), supomos que, possivelmente, a falta



de acesso a determinados bens materiais e simbólicos – que atribuem certo tipo de poder aos grupos sociais, incluindo-se aí o reduzido espaço social destinado particularmente às classes populares e à população em geral na garantia de direitos, conferindo-lhes um baixo estatuto de cidadania – faz que a participação social e a construção de identidades se exerçam por meio da violência, tanto na esfera do mundo privado quanto do público. Quanto às classes mais abastadas, parecem ser submetidas ao mesmo processo, restando investigar que tipo de poder não conseguem exercer, quais as dominações mais difíceis de se implementarem por falta de poder, que levam ao desencadeamento de ações violentas cada vez mais presentes entre essas camadas da sociedade brasileira, onde a violência é “natural” e banalizada, atingindo esferas sempre mais amplas da vida social e das suas instituições.

Pensar em mudar o quadro de violência que atinge as mulheres implica pensar qual o significado da violência para os atores sociais nela envolvidos e o lugar que ela ocupa no quadro das relações sociais, especialmente quando se trata de violência doméstica e intrafamiliar. Nenhuma política pública que desconsidere esses sentidos pode ser implantada com sucesso, uma vez que, sem conhecer o que os atores sociais implicados nessas relações pensam sobre elas e os significados que assumem na sua vida, tem-se apenas regras, normas e pautas a ser cumpridas, que mais cedo ou mais tarde atestarão sua falência, porque são vazias de sentido para o público ao qual se dirigem.

Diante do panorama complexo da violência e pensando que cabe ao Estado e à sociedade civil organizada propor estratégias de prevenção e desarticulação da violência, passamos a refletir acerca do lugar que ocupa nesse cenário as delegacias de mulheres. Nesse espaço, não é difícil a um observador mais atento perceber quanto a violência é um fenômeno naturalizado, que, de tão corriqueira, já não choca mais e à qual todos terminam acostumando-se. Essas atitudes estão presentes tanto nas mulheres que denunciam – capazes de se submeterem a situações extremas durante longos períodos – quanto nos seus agressores (pela frequência e dimensão dos atos violentos praticados corriqueiramente contra elas) e, ainda, nos quadros policiais pela forma como lidam com as mulheres.

A própria noção de vitimização que acompanha as representações dominantes do Judiciário, de agentes polici-

ais, psicólogas, médicas, delegadas, de outros profissionais e da própria sociedade acerca da mulher que sofreu violência poderia ser identificada como uma forma de violência simbólica contra a mulher, dado que a condição de vítima impede o olhar sobre o outro como capaz de construir a cidadania ao lado de outros atores sociais e, no plano pessoal, decidir sobre sua vida e seu destino (Gomes; Minayo; Fontoura, 1999).

Para inversão desse quadro – paradoxal até, uma vez que vitimização é o oposto de cidadania –, seria necessário rever a própria legislação, que designa como clientela das delegacias de mulheres a “mulher vítima”. Talvez seja essa noção, cristalizada e sedimentada na cultura brasileira, que mantenha, em última instância, a visão de algumas categorias de brasileiros como “cidadãos de segunda classe”, levando à implementação de políticas compensatórias – principalmente no campo da saúde e educação – assumidas pelo Estado, e à prestação de serviços de baixa qualidade, produtores de uma cidadania limitada e de exclusão não só econômica, mas, sobretudo, social e simbólica.

### **3 A polissemia dos discursos e as fals sem lugar: qual a função de uma delegacia da mulher?**

Tem sido surpreendente a quantidade de casos a que as Delegacias Especiais da Mulher atendem. Em Aracaju, o movimento diário é intenso, em particular, nos primeiros dias após os fins de semana e feriados, o que leva a se concluir que, embora haja um aumento da violência contra a mulher, o mais significativo é o alargamento do espaço de publicização da questão, que vem sendo assumida em forma de denúncia.

A procura dessa delegacia pelas mulheres, entretanto, parece seguir outra lógica completamente diversa da lógica da instituição policial: enquanto para a polícia a queixa deve ser tratada do ponto de vista penal, as mulheres nem sempre a consideram passível de criminalização; o que buscam, na realidade, é uma mediação do conflito (afetivo, familiar, sexual, econômico). Estudos e pesquisas realizadas na área confirmam essa análise, particularmente o trabalho realizado por Brandão (apud Schraiber; Oliveira, 1999) ao revelar que nesse espaço a noção de direitos é variável, os interesses diversificados, centrados na maioria das vezes na área civil (mediação para separação) ou psicológica (“dar uma dura”



no marido). Para as policiais que trabalham nessas delegacias, essa é uma demanda mal dirigida, que foge ao escopo da polícia, cujo papel – segundo a concepção sedimentada e cristalizada nesse segmento – seria de investigação e apuração do crime. Assim, circula entre as policiais a idéia de falta de consciência das mulheres quanto a seus direitos e cidadania, levando a uma desqualificação da queixa de violência, conforme nos referimos no início deste artigo.

Essa prática também contrasta fortemente com a proposta de política pública reivindicada pelo movimento feminista – assumida pelo Estado e materializada nas Delegacias Especiais da Mulher –, que busca tratar essas ocorrências como crimes passíveis de averiguação e punição, baseando-se em uma idéia liberal de direitos individuais, em que o combate à violência contra a mulher representa, também, uma luta contra a impunidade e pressupõe, necessariamente, a condenação do agressor.

No entanto, segundo Schraiber e Oliveira (1999), dirigir essa questão ao Judiciário acabou por tornar evidente que os crimes cometidos por pessoas muito próximas das vítimas têm configuração própria, e necessitam de regulação penal e civil específica diferentemente de outros crimes endereçados a essa instância. Acrescente-se, a isso, o fato de que, mesmo com leis específicas dirigidas à violência doméstica, a linguagem jurídica apresenta muitos problemas para enquadrar tais situações: enquanto no campo jurídico as pessoas em conflito – homens ou mulheres – são consideradas réus ou vítimas, nas esferas de saúde, de assistência social ou outros campos, a tomada de qualquer sujeito na condição de vítima significa considerá-lo dependente e incapaz de decidir sobre sua vida, impossibilitado de tomar decisões e exercer plenamente sua cidadania.

Segundo esses estudos, as mulheres que procuram uma delegacia da mulher têm uma visão global de seu problema, cujo sentido é bem mais amplo do que os crimes tipificados em lei, como a lesão corporal. A própria agressão física pode não ser o problema maior para algumas delas, já que a perturbação da ordem familiar, que ela indica, pode ser bem mais importante.

Assim, as mulheres não consideram a retirada da queixa uma contradição ao movimento que as levou a registrá-la. Ao contrário, tendem a retomar a negociação com o acusado numa posição superior à qual se encontravam antes: a suspensão do processo, para elas, seria um elemento que

pode favorecer o retorno da reciprocidade rompida, que constitui, na maioria das vezes o seu interesse principal (Schraiber; Oliveira, 1999).

Por outro lado, esse fato limita o campo de atuação das funcionárias das Delegacias das Mulheres, que frequentemente são chamadas a intervir até mesmo em questões muito banais – como briga de vizinhas –,<sup>8</sup> mediando conflitos que algumas vezes não chegam sequer a ser registrados em boletins de ocorrência. Essa situação, aliada principalmente à retirada das queixas, causa a sensação de serem “desrespeitadas no exercício do trabalho”, ou ainda de realizarem “um trabalho inútil, sem finalidade”, conforme relatam ao se referirem a esses episódios que fazem o dia-a-dia da delegacia. Em contrapartida, como expressão do descontentamento diante daquilo que as mulheres demandam, “que não é caso de polícia, mas coisa pra se resolver na cozinha da sua casa”, as policiais passam, muitas vezes, a tratar com descrédito a população que recorre à Delegacia da Mulher.

Desse modo, as agentes policiais (que lidam mais diretamente com a população), além de terem dificuldade de trabalhar com questões percebidas como culturais, sociais ou psicológicas – que não podem ser tipificadas como crime na forma da lei –, passam a divergir em relação à clientela no que se refere às expectativas de intervenção possível desse órgão e quanto aos resultados alcançados; para as agentes, a “eficácia” do serviço está em levar a ação judicial até a última instância, com o julgamento e a condenação do acusado por meio de procedimentos técnico-burocráticos e legais que devem ser cumpridos na forma regulamentada; para as usuárias, essa “eficiência” se mede pela constituição de um espaço público que extrapole a esfera do lar e das relações afetivas e familiares, submetidas a outra ordem e racionalidade, em que seja garantido o diálogo muitas vezes rompido, onde se torne possível a negociação de interesses, a mediação do conflito e o restabelecimento das relações menos verticalizadas e desiguais.

Temos, assim, o que se poderia chamar de um completo descompasso e desencontro de idéias, imagens, expectativas, crenças e valores, que constituem os diferentes discursos que circulam nesse espaço, onde muito se fala, explica-se e justifica sem que os atores sociais envolvidos nesse cenário possam de algum modo se encontrar, estabelecer um acordo sobre o que são interesses comuns e possíveis negociações para atingi-los.

---

8 Na Delegacia Especial da Mulher de Aracaju, esses episódios representam mais de 20% das queixas registradas, conforme dados da pesquisa: **Denúncia da violência contra a mulher**: construção de uma nova identidade feminina (Pibic/CNPq, 1999-2000).

Para agravar os desentendimentos, temos, ainda, os discursos dos diferentes especialistas que circulam no campo: além do discurso jurídico e criminal, passeiam nesse palco os discursos da Medicina e da Psicologia, que restringem a problemática da violência contra a mulher a aspectos muito específicos, parciais e fragmentados – dito de outro modo, impregnados de “especialismos”.

O que esses discursos têm em comum é a noção de patologia, que ocupa neles um lugar central, tomada a partir de uma base organicista ou comportamental, aceita como “natural”, sem nenhuma problematização do que venha a ser o normal, o patológico, o desvio como construções sociais e históricas, como tão bem apontam Canguilhem (1978) e Foucault (1974). Essa forma de ver os casos que chegam a esses serviços e de lidar com eles acaba por desqualificar completamente a questão da violência como problema social-político-afetivo, transformando-a em uma questão de ordem individual, vazia de significado social. Todos esses olhares a partir de discursos “especializados” desconsideram não só a noção de direitos humanos, mas também qualquer contextualização social do sofrimento causado pela violência.

Temos, ainda, como agravante o fato de esses discursos e práticas serem freqüentemente contaminados por perspectivas ideológicas extremamente conservadoras e desvinculadas de qualquer comprometimento ético-político necessário ao trato da questão. Vejamos particularmente cada um deles.

Se o sofrimento da mulher que denuncia violência não pode, muitas vezes, ser tipificado e classificado do ponto de vista penal, não se constituindo, portanto, crime, dá-se o mesmo no campo da saúde, para o qual a situação de violência, tal como é configurada, não se constitui uma doença, a não ser que haja uma base orgânica que justifique sua classificação como tal. Nesse caso, o quadro passa a ser visto pelos profissionais de saúde como patologia, e a violência perde seu significado e sua importância, como afirma Oliveira (2000) ao discutir a prestação de serviços de saúde no campo da violência de gênero. Apesar de inúmeras consequências diretas ou indiretas que a violência traz à saúde da mulher, os serviços de saúde, que operam sob a racionalidade da biomedicina, restringem as alterações de forma ou função corporal à expressão da doença, considerando outras manifestações que se encontram fora desse âmbito como de natureza social ou psicológica, ficando, portanto,

fora das possibilidades de intervenção desses serviços. Para as mulheres que se dirigem a esses locais, entretanto, todo sofrimento causado pela violência é potencialmente doença, e sendo assim, esperam que suas queixas possam ser diagnosticadas e tratadas com base no saber médico.

Passamos, agora, à discussão do que ocorre no campo da Psicologia. Assim como a linguagem do crime e da doença não expressa adequadamente toda a complexidade da violência contra a mulher, tampouco tem lugar na linguagem da Psicologia, uma vez que a demanda institucional a esse profissional, na área jurídica, tem sido sempre a de fornecer diagnósticos ou laudos psicológicos que possam subsidiar as decisões da Justiça no julgamento dos acusados.

Em conseqüência disso, passa-se a trabalhar com a categoria de perfis patológicos, que evocam claramente a noção de “comportamento desviado”, atribuindo a causa da violência a um determinado tipo de personalidade do homem ou da mulher; que traz como conseqüência uma situação de “desequilíbrio” ou “instabilidade psíquica/emocional. Quando a demanda não é dirigida à ação penal, temos a conhecida prática do “aconselhamento psicológico” nesses espaços, que pretende oferecer uma escuta e dar um suporte emocional aos sujeitos fragilizados na situação de violência. Esses recaem, via de regra, sobre as bases de um atendimento clínico individual, centrados quase exclusivamente nas mulheres ou, no máximo, incluindo o casal em atendimentos esporádicos e pouco sistemáticos, em que também circula a noção de vitimização e distúrbios de comportamento tanto do agressor quanto da vítima, e uma tendência a considerar o fenômeno da violência a partir de um determinado modelo de família – pautado, basicamente, nos valores conservadores e tradicionais da classe média – que acaba sendo preconceituoso e moralizador. Vê-se, assim, que também nesse campo não há acolhimento do problema, caindo-se ora numa visão patologizante e individualista, ora numa visão moralizadora e preconceituosa, que surgem como possíveis “explicações” aos atos de violência cometidos contra a mulher.

Assim, se de um lado as Delegacias da Mulher surgem como o único recurso para o enfrentamento do problema, bastante legitimado pelas classes populares como um lugar de defesa dos direitos da mulher, a concepção de direitos, que aí circula, assume significados diferenciados, e até antagoni-

cos, entre os vários atores sociais nos espaços institucionais que lidam com a problemática da violência contra a mulher (mulheres que denunciam, policiais/ técnicos das Delegacias Especiais da Mulher e outros profissionais que atuam no campo). Daí decorre outra reflexão: qual o lugar dos discursos especializados ou de especialistas diante dessa temática uma vez que, está claro, as falas e as experiências das mulheres que chegam a uma delegacia para prestar queixa, ou aos serviços de saúde, não cabem em um campo bem delimitado de saberes constituídos e disciplinares? “Sem ser crime, a violência será uma espécie de transgressão da ordem, sem ser doença uma espécie de transgressão do corpo” (Oliveira, 2000); sem ser “distúrbio psicológico”, diríamos que a violência passa a ser uma espécie de transgressão moral.

Desse modo, a tentativa de qualquer enquadramento nesse sentido (no campo da linguagem jurídica, médica ou psicológica) acaba não só por reduzir a dimensão da problemática da violência, como inviabiliza possíveis alternativas para desarticular determinadas lógicas, hábitos, valores, crenças e tradições que consolidam modos naturalizados de lidar com ela. Dito de outro modo, as linguagens especializadas, bem demarcadas em um campo disciplinar específico, acabam por reter e aprisionar no indivíduo uma problemática que é muito mais ampla e complexa, que comporta uma polissemia de sentidos possíveis e até impensáveis, como é a questão da violência doméstica.

Nesse sentido, caberia ainda indagar: qual a função de uma delegacia da mulher, uma vez que, para a sua clientela, ela não se configura, predominantemente, um espaço de investigação das transgressões à lei, apuração do crime e punição ao seu autor, fugindo, assim, ao que seria o papel de uma delegacia, tal como ela é concebida hoje na organização policial? Não seria justamente esse papel que precisa ser repensado, apontando-se novas práticas que podem ser desenvolvidas nesse órgão, com uma política pública de segurança, que tenha como objetivo principal a desarticulação da violência contra a mulher, elaborada com a participação da comunidade, incluindo aí, principalmente, as usuárias desses serviços e principais interessadas? A problemática da violência contra a mulher pode ou deve ser dirigida à organização policial, quando o entendimento dessa questão, por parte das mulheres que sofrem violência – sobretudo doméstica – não é, em geral, a criminalização do agressor? Poderia uma delegacia de mulheres abrir um es-

paço que se constituísse um campo político-educacional onde se pudesse explicitar quais os valores e as crenças que sustentam as práticas de violência contra a mulher?

#### 4 Considerações finais

Ao finalizarmos este artigo, depois de tantas questões formuladas, que indicam profundas inquietações, a única evidência é a de que existe em Sergipe uma “intenção” de política pública de segurança voltada para a desarticulação da violência contra a mulher, que ainda não se efetivou, seja pela ausência do compromisso do Estado em criar condições para viabilizá-la, seja pela ausência de reivindicação da sociedade civil organizada.

Com relação à Delegacia Especial da Mulher, faz-se necessária uma urgente avaliação dessa “intenção” de política pública, a fim de que seja viabilizado o serviço nela prestado, configurando seu caráter de desarticulador da violência, mas com uma leitura ampla da complexidade do problema das mulheres que a ela recorrem e dos múltiplos significados que atribuem a esse espaço como dispositivo público eficaz de desmonte da violência contra a mulher.

Conclui-se, portanto, que os serviços oferecidos por esse órgão precisam ser revistos, e a efetivação desse atendimento deve ser regida por outro tipo de “lógica institucional” de acordo com as expectativas da clientela que faz desse espaço um palco de embates, negociação e construção de cidadania, que não passa necessariamente pelo viés judicial, médico e psicológico embora seja a eles dirigidos. Nesse sentido, caberia aqui refletir acerca da função de uma Delegacia Especial da Mulher e apontar a necessidade de sua ampliação como um espaço privilegiado, no campo da Polícia Civil, para contato com a comunidade, de ter suas atividades cotidianas repensadas e reformuladas, com a participação efetiva da sociedade na definição dessa política e, sobretudo, de uma nova política de formação de quadros policiais para trabalhar nesse órgão, que deve, basicamente, ser pautada nos princípios de uma “polícia cidadã”.

A necessidade de extrapolar o âmbito judicial mediante a superação da crença já consolidada de que uma política de segurança passa pela repressão ao crime, pela identificação de culpados e por sua condenação – o que acaba por operar outros modos de exclusão social, sem nenhuma perspectiva concreta de resolução dos problemas cotidianos que

atingem as mulheres e as famílias que vivem esses dramas – parece evidente. Certamente isso implica repensar a relação polícia – sociedade, principalmente no que diz respeito ao seu lugar no estabelecimento de vínculos comunitários.

Propor alternativas a esse tipo de impasse, com a perspectiva de construção coletiva de outros sentidos para esse espaço, é o que parece poder caracterizar uma delegacia da mulher como um espaço policial “diferenciado”, não em relação à organização policial – que em sua totalidade hoje é chamada a repensar seu funcionamento nas sociedades democráticas –, mas à sua imagem diante da população: uma polícia voltada aos interesses da comunidade e aberta a dialogar com a sociedade sobre o modo de defendê-los.

### Referências bibliográficas

ARENDDT, Hannah. **Sobre a violência**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

BAREMBLITT, Gregório. **Compêndio de análise institucional**. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1996.

BASAGLIA, Franco. **A instituição negada**. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1985.

CANGUILHEM, Georges. **O normal e o patológico**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**. Rio de Janeiro: Zahar, 1993. v. 2.

FOUCAULT, Michel. **Doença mental e psicologia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1974.

GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza; FONTOURA, Helena Amaral de. A prostituição infantil sob a ótica da sociedade e da saúde. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 33, n. 2, 1999.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HEILBORN, Maria Luiza. Violência e mulher. In: VELHO, Gilberto; ALVITO, Marcos (Org). **Cidadania e Violência**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; FGV, 2000.

LAPASSADE, Georges. **Grupos, organizações e instituições**. 3. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.

MENDONÇA FILHO, Manoel. Educação, polícia e política: pesquisa de sentidos sobre a atividade educativa e sua natureza pública. **AGERE**, Revista de Educação e Cultura, Salvador, v. 2, n. 2, 2000.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Violência contra a mulher, problema de saúde pública**. [S.l.]: Fiocruz, 1998-1999.

OLIVEIRA, Ana Flávia d'. Violência de gênero e uso de serviços de saúde. In: REUNIÃO ANUAL DA SBPC, 52., 2000, Brasília. **Anais...** Brasília, 2000.

OLIVEIRA, Rosiska Darcy. Direitos das mulheres, direitos humanos. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio ; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Direitos humanos no século XXI**. Brasília: Senado Federal, [s.d.]. parte II.

SAFFIOTTI, Heleieth. O estatuto teórico da violência de gênero. In: SANTOS, J. V. T. (Org.). **Violência em tempo de globalização**. São Paulo: Hucitec, 1999.

\_\_\_\_\_. **Violência doméstica**: questão de polícia e da sociedade. Projeto de Pesquisa. [S.l.]: [s.d.]. Mimeografado.

SAFFIOTTI, Heleieth; ALMEIDA, Suely Souza. **Violência de gênero**: poder e impotência. Rio de Janeiro: Revinter, 1993.

SCHRAIBER, Lilia; OLIVEIRA, Ana Flávia d'. Violência contra mulheres: interfaces com a saúde. **Interfaces**: Comunicação, Saúde, Educação, [s.l.], v. 3, n. 5, 1999.