

A promessa não cumprida das políticas públicas

Este artigo pretende apontar alguns elementos que, ao longo de nossa história recente, contribuíram para o tratamento segmentado da agenda política e temática da segurança, além de procurar refletir sobre os obstáculos que cercam a apropriação do tema e, eventualmente, apontar possíveis estratégias de superação. Pretende, também, analisar alguns fatores que impedem tratar a segurança como um direito assegurado a todos os cidadãos e defender essa questão como a única estratégia possível diante da tarefa de construir um projeto democrático de segurança capaz de mobilizar setores distintos da sociedade em sua implementação.

Paula Miraglia * 1

Dentre as muitas possibilidades de caracterização da sociedade brasileira, é possível afirmar que a violência se configura como um traço de expressividade significativa. Ao longo da história do país, ela vem cumprindo um papel importante na constituição das relações sociais em muitos campos, consolidando assimetrias e reproduzindo desigualdades.²

Conseqüentemente, a segurança de cada cidadão e cidadã, bem como a segurança pública como projeto político, é, ou pelo menos deveria ser, tema fundamental para refletir sobre a sociedade brasileira. Mas, além disso, deveria cumprir papel central no que se refere aos seus processos de transformação.

Esse papel ou essa associação, no entanto, não é tão evidente. Assim como a violência pode ter muitas versões, o conceito de segurança pública também evoca imagens diversas e, para além de uma possível dimensão técnica, no Brasil, esse campo epistêmico, assim como sua versão de prática que resulta na formulação e execução de políticas públicas, acabaram consolidando sua identidade, circunscrivendo oposições aparentemente intransponíveis entre repressão e prevenção, vítimas e algozes.

Tomando como ponto de partida algumas considerações formais, a segurança pública poderia ser traduzida como a convivência pacífica (e não pacificada – a pacificação será discutida mais adiante neste artigo) e ordenada das comunidades e da sociedade em seu conjunto. Os meios e caminhos para alcançar essa convivência longe do conflito são elementos distintivos para qualificá-la. Nos regimes autoritários, caracterizados pelo privilégio da ma-

nutenção da lei e da ordem, a consequência, em muitos casos, é a supressão de direitos; ao passo que, nas democracias, a segurança estaria associada à garantia de direitos e à liberdade advinda dessa condição. Nas sociedades modernas, essa é uma atribuição monopolizada pelo Estado, que exerce o controle por meio de agentes públicos especializados.

Assim, identificar a distinção entre políticas de segurança em regimes com gradações variadas de democracia, pelo menos do ponto de vista normativo, deveria ser uma tarefa relativamente simples.

Todavia, o Brasil foi capaz de construir uma arena intermediária e nebulosa, onde o Estado assumiu e ainda pratica o papel de grande violador de direitos. Espaços de interação híbridos, conjugando estratégias públicas e privadas de proteção, contribuem para desfigurar um possível projeto coletivo de segurança. Com efeito, a identidade da segurança pública, assim como as práticas associadas a ela, mobilizam a ideia de repressão, a ação quase que exclusiva das forças policiais e, sobretudo, a vitimização de parcelas específicas da população, tais como negros, mulheres, jovens e pobres em geral – grupos para os quais a marginalização não é nenhuma novidade.

Além de um abismo de direitos, a segurança pública nesses moldes, exercendo a primazia da punição, acaba por consolidar uma máquina repressiva desigual, reprodutora de injustiças, onerosa para o Estado e extremamente ineficaz.

As mudanças nos padrões e nas proporções de violência nos grandes centros urbanos do país nos últimos 30 anos e a criminalidade nos moldes atuais foram capazes, além da própria violência imposta ao cotidiano das cidades, de dispersar medo e insegurança entre a população, assim como de fortalecer as respostas do Estado na arena mais penal.

O resultado imediato é que as políticas de segurança tornaram-se um tema absolutamente sujeito à opinião pública, objeto de negociações políticas, resultado de pressões que implicam respostas, muitas vezes, imediatas e sem fundamento, aos ciclos impostos pelo medo. A criminalização da pobreza ganha, nesse contexto, um amplo terreno de consolidação.

Por outro lado, não é possível desconsiderar que esse mesmo cenário determinado pela criminalidade apresente encruzilhadas importantes aos direitos humanos e seus defensores. Se em campos variados do debate envolvendo a garantia de direitos, o processo de vitimização é mais evidente, em se tratando das práticas criminais, particularmente aquelas que resultam em violência interpessoal, no caso brasileiro, esse processo parece ganhar complexidade. O aparente impasse se impõe visto que, além das vítimas da violência institucional ou estatal, temos também – como no caso dos homicídios entre jovens – autor e vítima vivendo em contextos semelhantes de vulnerabilidade social. Tal entrelaçamento questiona, de saída, quais são efetivamente as vítimas desses contextos e, talvez o mais importante, não nos deixa fugir da reflexão acerca dos graus distintos e possíveis de vitimização.

Esse emaranhado de impasses, além das suas consequências práticas, acabou por provocar certo isolamento do tema ou da agenda política que envolve a segurança. O debate, para além da opinião pública, ficou concentrado entre forças policiais, acadêmicos da área e um grupo restrito de organizações da sociedade civil especializadas no tema. Ainda que a ampliação da arena de atores envolvidos com o assunto tenha um significado positivo e traduza os avanços alcançados pela segurança no Brasil, ela não foi suficiente para se equiparar a outras temáticas da agenda das políticas sociais. Com efeito, os movimentos sociais em geral, sobretudo aqueles de base, nunca se aproximaram do assunto, e a segurança pública, portanto, nunca foi formulada como um direito a ser reivindicado por esses grupos.

O antropólogo norte-americano Clifford Geertz³, ainda que aludindo a uma realidade distante da brasileira, usa a expressão “sentimento de justiça local” para referir-se àquilo que define como fazer justiça em contexto. Em outras palavras, está afirmando que a sensibilidade jurídica e o sentimento de justiça são construídos em ação, de acordo com determinadas molduras históricas, sociais e culturais. A referência de Geertz é inspiradora, uma

3 Geertz, Clifford. O saber local. 3ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

* Doutora em Antropologia Social pela Universidade de São Paulo e diretora executiva do Instituto Latino-americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delincente (Ilanud).

1 Agradeço a Sílvia Ramos, que me convidou a refletir sobre esse tema.

2 Partes deste artigo foram extraídas de minha tese de doutorado “Cosmologias da violência – entre a regra e a exceção. Uma etnografia da desigualdade em São Paulo”, defendida no Departamento de Antropologia da Universidade de São Paulo (USP).

vez que nos ajuda a pensar que, se a violência pode assumir várias versões – criminalidade urbana, violência contra a mulher, guerras civis e entre países e atentados terroristas, para citar alguns –, a justiça e a segurança também podem ganhar traduções variadas. A expressão nos permite, nesse sentido, conjugar todas as contradições e ambiguidades compreendidas no processo do que é, efetivamente, fazer justiça.

Se tomada como provocação, a expressão do antropólogo é capaz de iluminar de que maneira, hoje, no Brasil, elaboramos nosso senso de justiça. Ou seja, como se constroi a ideia de inimigo e de “outro”, quais são os elementos que determinam o que é estar seguro, até o que distingue aquilo que é violência daquilo que não é e, principalmente, como esses processos carregam gradientes.

Uma das características mais marcantes da violência como categoria e manifestação social é o espectro de variabilidade. A percepção daquilo que é violento pode variar não apenas entre sociedades, mas entre grupos específicos, dependendo da hora do dia – um comportamento pode, por exemplo, ter conotações mais ou menos violentas se praticado pela manhã, pela tarde ou à noite. A percepção daquilo que é violento também varia entre mulheres e homens, crianças, jovens e adultos, e assim por diante.

A multicausalidade da violência, assim como suas versões matizadas, faz com que consequências diretas e indiretas sejam percebidas em vários patamares. O impacto do mesmo ato de violência pode ter efeito mais ou menos devastador ou ser percebido de maneira mais ou menos nítida de acordo com a pessoa ou o grupo que inflige e aquele que recebe e é vítima de tal ato.

Da mesma maneira, aquilo que custa a violência para uma pessoa, um país, um governo ou uma comunidade específica compõe escala abrangente e variada que reúne um gradiente de custos nas áreas social, econômica, política e até mesmo simbólica. É possível falar desde perda da produtividade de um indivíduo, dos gastos com saúde pública, dos custos legais na esfera da justiça até dos custos morais que significam ter um membro da família preso.

Tal variabilidade deve ser considerada para entender como, na sociedade brasileira atual, sujeita a um cenário de violência urbana, e todo o medo e sensação de insegurança que advém daí, se produz seu sentimento de justiça local.

Nesse contexto, importa pensar quem são os inimigos, sobre quem incide a justiça, quem merece ser punido, em quais circunstâncias e de que maneira. Todos esses elementos contribuem para compor determinada ideia do que é segurança, do que é estar seguro e à custa do quê.

Em um país como o Brasil, que ocupa incômodo lugar no topo do *ranking* dos países com as maiores taxas de homicídios no mundo, esses processos se revestem de importância ainda mais acentuada.

Forças policiais no Brasil

Na composição do quadro brasileiro, não apenas a violência e a criminalidade são elementos essenciais para compreender a configuração da segurança. A forma como ambas foram tratadas pelas forças policiais também cumpre papel fundamental nesse processo.

Como está amplamente documentado pela literatura nacional,⁴ historicamente e até os dias atuais, as forças policiais brasileiras são responsáveis por uma série de abusos de poder, graves violações de direito, corrupção e altas doses de violência. Esse quadro torna-se ainda mais grave e complexo, uma vez que tais práticas estão, em grande parte dos casos, associadas à impunidade dos policiais. A fragilidade dos mecanismos de controle externo de tais organizações contribui para consolidar essa percepção.

A preferência da polícia pelas vítimas selecionadas entre a população de baixa renda é mais um traço da distribuição desigual da justiça e da violência, ajudando a compor o fluxo ininterrupto de violências e violações ao qual essa população está sujeita.

Com efeito, além da ilegalidade das ações e da própria vitimização violenta de parte da população brasileira, do ponto de vista da gestão, ter uma parcela da polícia que é violenta e corrompida é mais um elemento que se soma ao já grande conjunto de desafios concretos da segurança pública no Brasil.

A antropóloga Teresa Caldeira lembra que o fato de “a questão social continuar sendo uma questão de polícia” (2000, p. 136), convertendo as classes mais pobres em alvos preferenciais dos abusos, provoca, nessa parcela da população, desconfiança com relação à justiça e medo da polícia.

Caldeira aponta também os paradoxos que se estabelecem quando as relações entre a polícia e essa população são travadas nesses termos. Nas palavras da antropóloga, “a persistência da violência policial e seu crescimento recente foram possíveis pelo menos em parte por causa do apoio popular. Paradoxalmente, mesmo as camadas trabalhadoras, que são as principais vítimas dessa violência, apoiam algumas de suas formas” (p. 136).

Mas não se trata apenas de aprovar ou tolerar as práticas policiais. Como observam Nancy Scheper-Huges e Philippe Bourgois (2004), em alguns casos, a violência interpessoal mimetiza a repressão praticada pelo Estado, podendo ser

operada em doses maciças e com excesso de crueldade. Exemplos como execuções sumárias ou tribunais no interior das comunidades ou homicídios trazidos nesse trabalho, o autoritarismo, a sumariedade e, em muitos casos, também a crueldade, podem ser apontados como características da violência regularmente praticada (p. 19).

Cria-se, assim, um padrão. E não se está mais falando apenas em medo ou temor da polícia, mas também em um conjunto de expectativas que se estabelece pautado nesse tipo de atuação. Nesse contexto, as possíveis soluções legais para conflitos cotidianos perdem credibilidade, e certas práticas de justiça paralela passam a ser incorporadas como estratégias legítimas, dependendo de sobre quem elas incidem e quem as pratica.

O fato é que a polícia, na condição de braço do Estado responsável pela segurança, por meio ou mesmo além das práticas cotidianas, ajuda a construir uma determinada ideia de segurança e justiça – englobando tudo o que está associado a elas – como instituições a serviço da repressão ou da contenção, da vitimização dos pobres, mas jamais como um direito, sua condição original.

As raízes dessa distorção são muitas. É claro que o modo como a segurança vem sendo tratada como tema e praticada como política tem uma relação de causa e efeito com a maneira pela qual é lida. Mas os limites estabelecidos a partir da definição de quem está querendo proteger quem e do quê acabam também se tornando referências importantes.

Em artigo elaborado com base em pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, “Construção das políticas de segurança pública e o sentido da punição, São Paulo (1822-2000)”, Marcos Alvarez, Fernando Salla e Luiz Antonio de Souza, enfocam o tema da segurança pública em busca dos elementos que fundamentam as práticas das instituições de justiça criminal no país, durante o referido período, e suas implicações para o Estado de Direito democrático brasileiro.

A reflexão proposta toma como ponto de partida a produção acadêmica sobre o assunto, combinada com o tratamento que o tema da segurança recebeu como objeto de formulação de políticas públicas. São consideradas as peculiaridades das políticas de segurança relativas aos processos decisórios associados a elas e à sua implementação, considerando os diversos arranjos institucionais ao longo da história brasileira.

O descompasso apontado pelos autores entre os processos de modernização política, econômica e social e a concretização das garantias legais e os direitos civis permite que observemos a “persistência das graves violações de direitos humanos no país, pensada como elemento constitutivo da nossa formação política e da reprodução de uma sociedade profundamente hierarquizada”

4 Ver Caldeira, 2000; Bretas; Poncioni, 1999; Cardia, 1997; Kant de Lima, 1989, 1995; Lemgruber; Musumeci; Cano, 2003; Mesquita Neto, 1999; Pinheiro, 1982; Soares, 2000.

(Alvarez; Salla; Souza, 2004, p. 13), responsável pela fragilidade democrática e consolidação parcial da cidadania no Brasil.

É interessante a maneira como os autores assinalam a importância dos direitos humanos nessa reflexão. Ao mesmo tempo que é tema quase que onipresente na produção acadêmica que trata de segurança pública desde o início da década de 1980, os direitos humanos são também a referência para as avaliações do impacto das políticas nessa área adotadas desde esse período (Alvarez; Salla; Souza, 2004, p. 7).

Com isso em mente e diante das graves violações desse conjunto de direitos praticadas a despeito da retomada democrática, é preciso assumir que a não garantia dos direitos humanos ou as violações constantes são dados constituintes da própria história dos direitos no Brasil, com consequências imediatas para a seleção dos termos nos quais as políticas de segurança foram formuladas e aqui implementadas.

Turbulências do caso brasileiro

Luiz Eduardo Soares foi pioneiro no diagnóstico a respeito dos impasses enfrentados pela segurança pública no Brasil. Ao rever sua trajetória como subsecretário na Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (Soares, 2000), o antropólogo e cientista político, que foi secretário nacional de Segurança Pública em 2003 e, atualmente, é secretário municipal de Valorização da Vida e Prevenção da Violência em Nova Iguaçu, no Rio de Janeiro, fez uma revisão sobre os entraves ao avanço das políticas nessa área, revelando uma complexidade assentada em muitas camadas: institucionais, políticas e culturais.

A curta, mas intensa, trajetória de Luiz Eduardo Soares e sua equipe no governo do Rio de Janeiro explicitou que os desafios estão apresentados para a dimensão técnica e executiva das políticas de segurança do mesmo modo que se encontram também no campo conceitual. Não por acaso, o sociólogo Sergio Adorno toma emprestado do antropólogo Victor Turner a expressão “drama social” para definir, de maneira inspirada, a experiência de Soares, ressaltando a sua multiplicidade (Adorno, 2002b).

Ainda que no Brasil o crescimento mais dramático da criminalidade urbana seja um fenômeno datado do início da década de 1980, foi só no princípio da década de 1990 que o tema da segurança pública ganhou contornos mais definidos.

Nesse cenário, Soares identifica entre as esquerdas brasileiras a dificuldade em dissociar segurança de repressão, fazendo deste um tema naturalmente “conservador”, que remete, quase que de maneira imediata, aos modelos ainda relativamente frescos da ditadura militar (ver artigo p.14). Logo, o assunto era considerado da “direita”, o que, conseqüentemente, segundo o autor, fez com que a esquerda nunca apresentasse um debate amadurecido ou um plano mais objetivo concernente à segurança no Brasil.

Paralelamente, a criminalidade urbana foi entendida durante muito tempo como mais um dos problemas de ordem estrutural do país. Alba Zaluar (1999) argumenta que os estudos que privilegiaram a perspectiva estrutural – traduzida, por exemplo, em ideias como estrutura social desigual, luta de classes, exclusão social – para debater os temas referidos, tornaram-se predominantes na década de 1970. Como explica a autora, nesse caminho analítico, “a violência estrutural passa a ser distinguida das outras manifestações de violência: a institucional, a doméstica, a interpessoal” (Zaluar, 1999, p. 35).

Alba Zaluar chama a atenção para o fato de que, nessa leitura, a violência torna-se sinônimo de desigualdade, exploração, dominação, exclusão, segregação e outros elementos associados a pobreza ou a formas de discriminação pela cor e de gênero. Sob essa ótica, não estariam disponíveis ferramentas que permitissem a análise de expressões sociais de violência caracterizadas pelo uso em excesso ou descontrolado da força física e dos meios de controle social.

Em outras palavras, para vencer a violência nos grandes centros urbanos seria preciso corrigir as distorções e desigualdades sociais do país: acabar com a fome, garantir o acesso à educação e à saúde etc. Assim, acabar com a violência era entendido necessariamente como um projeto de longo prazo, que dependeria, praticamente, de uma revolução social (Soares, 2000).

A coincidência entre o crescimento da criminalidade com o período de redemocratização do país tornou o quadro ainda mais complexo. A sucessão de governos democráticos, a difusão do tema entre acadêmicos que se especializaram no assunto e a sociedade civil, que lentamente se organizou nos últimos 10 anos, acabaram por construir conjuntamente uma nova concepção de segurança pública. Mas esse é ainda um debate recente e frágil.⁵ Também por essas razões, a segurança não foi, até muito recentemente, discutida como um conceito ou um instrumento político a serviço da igualdade social ou da democracia.

O paradigma penal clássico, segundo o qual a intimidação proveniente da possibilidade de punição seria a essência da ideia de segurança, inspira até hoje as práticas e interpretações nesse campo, dificultando a dissociação tão fundamental entre segurança e repressão.

Segurança como um “assunto de polícia” é uma representação que perdurou por muitos anos. Agora, lentamente, passa por uma transformação, o que pode ser percebido quando constatamos a ampliação da arena de atores envolvidos com o tema e com a formulação de políticas nessa área. Para além de objeto da atuação policial, segurança é hoje um tema que, vagarosamente, encontra e estabelece interfaces com outras áreas, tais como educação, saúde e mesmo planejamento urbano.

5 Um histórico minucioso desse processo e dos marcos legais que o acompanharam, assim como o mapeamento desses atores, pode ser encontrado em Jacqueline de Oliveira Muniz e José Marcelo Zacchi, 2005.

Do ponto de vista da formulação de políticas, atualmente, a abordagem exclusivamente macro da segurança coexiste com a valorização das ações locais, privilegiando seu potencial preventivo. Mas, da mesma maneira que o debate conceitual, esse é um processo que se consolida lentamente, e o Brasil ainda tem poucas experiências bem-sucedidas inspiradas por esse novo paradigma.

Seguindo uma tendência mundial, a partir de 2001, os municípios no Brasil passaram gradualmente a assumir papel de maior protagonismo no panorama da segurança local. As experiências locais têm como partido fundamental a ênfase no caráter preventivo da segurança. O município paulista de Diadema, por exemplo, desenvolve, desde 2001, uma série de ações sintetizadas em dois planos municipais de segurança, que contribuíram, de maneira determinante, para a redução dos homicídios na região. As ações são de natureza variada e compreendem, entre outras, a campanha pelo desarmamento da população, a valorização da Guarda Municipal, a instalação de núcleos de mediação de conflito em áreas vulneráveis do município e o controle da venda de bebida alcoólica a partir das 23 horas. Os municípios do Recife, de Olinda e de Camaragibe, no estado de Pernambuco, integram o projeto de Novos Consórcios Públicos para Governança Metropolitana e Prevenção à Violência Urbana, em curso atualmente, cujo objetivo é desenvolver planos locais e compartilhados de prevenção.⁶

Mas de modo geral, a ausência de um projeto alternativo contribui para a dificuldade de formular a segurança em outros termos, seja para os formuladores das políticas, para os beneficiários/usuários dessas políticas ou para o próprio debate público ou o senso comum.

Parte desse descompasso explica-se pela inclusão tardia do tema segurança pública e da própria política de segurança pública, no que se refere ao aparato funcional e estrutural, no debate sobre a democratização do país. O advento da Constituição Cidadã, de 1988, foi capaz de detonar um processo de mudanças substantivas em muitos campos das políticas públicas, sobretudo aquelas voltadas às áreas sociais e de promoção de direitos. O mesmo, no entanto, não ocorreu no campo da segurança. Tudo isso explica, ao menos em grande parte, porque as instituições e o aparato disponível – as forças policiais, as responsabilidades de cada ente federado, o sistema de justiça criminal, entre outros – passaram por reformulações ou mudanças mínimas, incapazes de promover as transformações necessárias (Muniz; Zacchi, 2005).

Não obstante, para além da sua dimensão prática, quais seriam as barreiras para que, no campo conceitual, a segurança seja formulada como um direito?

6 Para uma discussão mais detalhada sobre o papel dos municípios na segurança pública, ver Miraglia, 2006; Mesquita Neto, 2006; Caruso e Ricardo, 2007.

Sombras entre legal e ilegal

O descrédito das instituições de segurança combinado com a real incapacidade para lidar com o problema da criminalidade urbana ao longo dos últimos 30 anos são ilustrados pela pouca confiabilidade depositada na polícia pela população, assim como é expresso pelas altas taxas de criminalidade urbana que parecem impossíveis de serem contornadas. Uma das consequências é a promoção de práticas alternativas de manutenção da ordem.

Essa, no entanto, não é uma equação simples ou imediata. Como veremos, as modalidades paralelas de contenção ou de imposição da ordem combinam, de maneira complexa e enviesada, o que está disponível para cada classe social, anunciando os limites da capacidade e mesmo da vontade do Estado, além de expor as encruzilhadas do aparato democrático quando submetido a um território nebuloso, onde os espaços do legal e do ilegal não necessariamente encontram-se em oposição.

O exercício privado da vigilância e da segurança não é novidade e pode ser encontrado em diferentes versões ao longo da história da humanidade. A oposição ao caráter público desses serviços, todavia, vem ganhando novos significados em função dos cenários ditados pela criminalidade urbana atual e da própria resposta do Estado diante dessa realidade.

Um retrato da paisagem de São Paulo, por exemplo, já deixa notar novos adereços adquiridos recentemente: as guaritas e os seguranças de ternos, sentados embaixo de um guarda-sol, no qual se vê o nome de uma empresa de segurança privada. Esses são elementos quase obrigatórios das fachadas de edifícios nos bairros ricos e de classe média paulista – os enclaves fortificados (Caldeira, 2000). Completam a paisagem carros blindados, casas e edifícios murados, carros guiados por seguranças que seguem outros veículos a título de proteção. De acordo com dados do último relatório do UN-Habitat (programa de assentamentos urbanos das Nações Unidas), pelo menos 25 mil residências particulares na cidade de São Paulo são monitoradas por câmeras de vigilância. O mesmo relatório aponta que, depois dos ataques do Primeiro Comando da Capital (PCC), houve aumento de 33% nas vendas de vidros blindados para automóveis (2007, p. 14).

No Brasil, a segurança privada tem sua origem ainda no governo militar (Caldeira, 2000). Atualmente, é um mercado que está em franca expansão, acompanhando o crescimento da criminalidade. Apesar de, em sua forma empresarial, tratar-se de um fenômeno mundial – e assim como o crescimento da violência, está associado aos processos de urbanização das grandes cidades – no Brasil, chama a atenção de maneira particular o crescimento de tais serviços. O estudo de Leonarda Musumeci mostra que, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), entre 1985 e 1995, o número de profissionais ocupados na atividade de vigilância e guarda cresceu 112% (1998). Dados de 2006

Primeiro Comando da Capital

Entre os dias 12 e 15 de maio de 2006, São Paulo foi palco de uma série de ataques orquestrados pela facção do crime organizado Primeiro Comando da Capital, o PCC. A sequência de eventos tornou-se um marco na escalada da violência urbana em São Paulo. Durante esse breve período, 82 unidades prisionais paulistas foram palco de rebeliões simultâneas. Ao mesmo tempo, do lado de fora dos presídios, as forças de segurança do estado de São Paulo sofriram sucessivos ataques com proporções inéditas. O conjunto de ações foi coordenado pelo Primeiro Comando da Capital, que estaria dessa maneira retaliando a decisão do governo do estado de São Paulo de isolar as lideranças do movimento por meio da transferência de seus integrantes. Entre os presos transferidos estava Marcos Willians Herba Camacho, o Marcola, apontado como líder do grupo, transferido para o RDD (Regime Disciplinar Diferenciado), no presídio de segurança máxima de Presidente Bernardes, no interior do estado de São Paulo. Para uma análise institucional dos ataques e da gestão dos presídios paulistas, ver a entrevista com Nagashi Furukawa, secretário de Administração Penitenciária na época dos ataques (Miraglia e Salla, 2008.) ■

revelam que todo o mercado da segurança privada movimentou a cifra de US\$ 49 bilhões, o que representa 10% do Produto Interno Bruto (PIB) do país (UN-Habitat, 2007).

Em sua dissertação de mestrado, defendida no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP), sobre a regulação das empresas de segurança (aspecto pouco tratado pela literatura brasileira), André Zanetic argumenta que a expansão do mercado no Brasil poderia ser explicado por três fatores: “i. O crescimento da criminalidade (sobretudo a especialização do crime); ii. A percepção da violência e o aumento da insegurança; e iii. As mudanças na utilização do espaço urbano e circulação da população nas grandes cidades” (2005, p. 34).

Hoje, as empresas de segurança privada, desde que regulamentadas, estão autorizadas a desempenhar atividades em sete campos distintos: vigilância, segurança orgânica (empresas que fazem a própria segurança), segurança patrimonial, segurança pessoal, curso de formação, escolta armada e transporte de valores (Zanetic, 2005, p. 10). Com efeito, “segurança privada” é um nome genérico para definir um conjunto extenso de atividades e serviços, legais ou não. Para o senso comum, significa qualquer tipo de segurança ou de vigilância que não é provida pelo Estado.

Essa confusão ou a pouca clareza relacionada à diferença e aos limites entre a segurança estatal e a privada se explica, entre outros motivos, porque tais serviços reproduzem muitas das práticas do Estado sem que tenham necessariamente esse direito. São assimilados pela sociedade como se fossem forças policiais estatais, o que parece bastante paradoxal. Afinal, se somos uma sociedade que, em tese, não se submete à lei, dado que seria atestado pelos índices de criminalidade, por que nos submetemos tão facilmente a vigias não legítimos? Como aponta Leonarda Musumeci (2005), as armas, as fardas, o direito adquirido para revistar, vigiar, e até mesmo deter, são elementos que contribuem para tal indiscriminação.

Os limites de atuação dos funcionários é matéria controversa. Dois episódios recentes ilustram sua fragilidade. No dia 28 de fevereiro de 2007, em Moema, um bairro de classe média alta em São Paulo, o segurança particular de um bingo foi ao banco, que por acaso ficava em frente ao seu local de trabalho. Nesse mesmo momento, o banco foi assaltado, e o segurança decidiu atirar no ladrão com a própria arma (a qual ele está autorizado e habilitado a utilizar, exclusivamente, na condição de segurança do bingo). Seus colegas de trabalho, vendo o que acontecia, também atiraram contra os bandidos, que responderam com mais tiros. Um banguê-banguê estava armado sem a presença da polícia, que só chegou ao local quando os assaltantes já haviam fugido e uma menina, que estava no ponto de ônibus próximo, encontrava-se ferida.⁷

Mais recentemente, no mês de outubro de 2007, em Londrina, um jovem voltava de um jogo de futebol quando foi detido por vigias de uma empresa particular de segurança, responsável pela vigilância de uma clínica, pichando a parede do estabelecimento. Dias depois, o jovem foi encontrado morto, e os seguranças, que a princípio confessaram o crime, foram acusados de tê-lo torturado e matado.

Um aspecto grave é que esses serviços não estão submetidos aos mesmos mecanismos de controle que as forças policiais estatais (Musumeci, 1998). Se, como vimos, o próprio controle da atuação da polícia é delicado e cercado de dificuldades, nesse caso, o quadro é ainda mais sério.

Para Angelina Peralva (2000), a privatização profissional da segurança se beneficiou diretamente da ineficiência das instituições originalmente responsáveis por esses serviços, encontrando aí terreno fértil para crescer. Mas, para a autora, o fenômeno é composto, e essa seria apenas uma de suas faces. A outra estaria traduzida nos “fenômenos de justiça ilegal” em curso no interior da sociedade civil.

⁷ Na época, ainda havia a suspeita de que o bingo teria, entre seus funcionários contratados, policiais militares e guardas civis.

Recorrendo à etnografia de Teresa Caldeira, Angelina Peralva (2000) sublinha a interface que tais serviços estabelecem com a ilegalidade, visto que recrutam ex-justiceiros e mesmo policiais na ativa como funcionários. Esse é um dado mencionado de maneira recorrente quando as empresas de segurança privada estão em debate (ver Caldeira, 2000; Soares, 2006).

A literatura brasileira aponta como grande chave explicativa para a emergência e o crescimento da segurança privada no Brasil a combinação entre a incapacidade do Estado em prover e garantir a segurança, as estratégias das classes mais ricas para se proteger e, se possível, evitar os pobres, somadas ao fim do monopólio da violência por parte do Estado (Caldeira, 2000; Kowarick, 2002; Peralva, 2000). No entanto, ao estudar a regulação das empresas de segurança, André Zanetic (2005) expõe a tensão entre os modelos interpretativos, questionando tal abordagem. O autor não concorda com a tese do fim do monopólio da violência ou da fragilidade institucional brasileira. Para ele, estaríamos diante de um processo de aumento das formas de controle social de maneira geral, e a difusão e capilaridade dos serviços de vigilância seria apenas um dos efeitos desse aumento.

Para sustentar seu argumento, Zanetic mostra como o maior contingente de segurança privada está alocado no universo corporativo, e não na proteção do cidadão. O crescimento do mercado se deu em função do aumento da demanda das empresas por esse tipo de serviço. Ou seja, estaríamos nos referindo mais a uma tendência de mercado que a uma rachadura política e institucional. São os bens materiais ou os negócios, e não a cidadania, que estariam abdicando da segurança do Estado para reivindicar segurança particular.

O argumento é reforçado pelo fato de que até mesmo em países com democracias consolidadas, onde a soberania do Estado é, em princípio, inquestionável, como Canadá e França, esses são serviços bastante difundidos.⁸

É, porém, o próprio autor quem vai, posteriormente, no mesmo trabalho, apontar, uma a uma, as fragilidades desse universo: as dificuldades de regulamentação, a existência de empresas clandestinas e as questões técnicas relacionadas ao processo de regularização das atividades dessas empresas. O autor reconhece que as limitações no campo da fiscalização impedem, por exemplo, um conhecimento mais minucioso do mercado, dificultando o controle das atividades e evitando o uso indevido de armas de fogo, o emprego de policiais ou mesmo a garantia de treinamento adequado dos profissionais em atividade. Nesse sentido, podemos dizer que emerge da própria indústria a sua fragilidade ou seu potencial para estar à margem da lei.

O fato é que a capacidade de fiscalização do governo não acompanhou o crescimento desse ramo de atuação, e o que deveria ser controlado com rigor é, na verdade, um espaço nebuloso onde proliferam ilegalidades. Os problemas acentuam-se, principalmente pelos conhecidos desafios de “fiscalização” em muitos outros campos no Brasil.

Temos como resultado a dispersão da legitimidade e do poder de coerção em uma rede na qual estão entrelaçados o lícito e o ilícito. A melhor ilustração é que policiais, cujos salários são baixos, têm aí o segundo emprego (Soares, 2006).

André Zanetic tem uma visão otimista, acredita que a segurança privada pode ser efetivamente regulamentada e fiscalizada e que tem potencial para, como já vem fazendo, cumprir um papel complementar à segurança pública, contribuindo para “funções específicas” (2005, p. 104).

Contudo, em uma sociedade desigual como a brasileira, o que tal medida significaria exatamente? Tomando como exemplos os serviços públicos que coexistem, na forma, com serviços privados, como saúde e educação, e a disparidade na maneira pela qual eles são usufruídos pela população em termos de qualidade e acesso, fica a impressão de que o mesmo poderia acontecer em se tratando de proteção. Nesse caso, sua privatização somar-se-ia ao conjunto de elementos que já foi capaz de empurrar e repressar parte da criminalidade urbana nas periferias da cidade.

É claro que a preocupação com segurança ultrapassa os muros dos condomínios fechados das elites e ecoa também nas classes mais pobres. Teresa Caldeira (2000) já havia notado que as classes mais pobres também têm seus recursos de proteção – trancas, grades, alarmes e até mesmo condomínios fechados podem ser encontrados em bairros pobres.

Faz sentido que em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro a preocupação com segurança transborde qualquer barreira de classe social. Seria ingênuo imaginar que pobres não teriam estratégias de proteção e segurança, sobretudo quando são as vítimas privilegiadas da criminalidade violenta, além de ser, em larga medida, os mais desamparados dos serviços de proteção providos pelo Estado.

Mas ainda assim, é preciso dar proporção a ambos os fenômenos. A geografia da criminalidade em São Paulo nos oferece pistas interessantes. Nessa cidade, os crimes contra a vida, os homicídios, com raras exceções, estão majoritariamente concentrados nas áreas periféricas da cidade. No entanto, essa distribuição dos crimes não encontra correspondência ou proporcionalidade na distribuição dos aparatos de segurança particular.

Além disso, a privatização da segurança em sua forma empresarial não pode ser lida como um fenômeno isolado. Deve ser pensada em conjunto com outras estratégias, como o crescente número de carros blindados, as ruas fechadas, os muros cada vez mais altos, o esvaziamento dos espaços públicos e de convivência. Temos um conjunto de estratégias privadas de solução para um problema que é público.

Não se trata de apontar a boa subversão do monopólio e a má, mas apenas de dar proporções aos fenômenos como uma estratégia para compreender de que maneira tais práticas contribuem para que a violência misture-se de maneira quase que imperceptível ao cotidiano.

Em se tratando da segurança privada, a variedade, o tamanho e a ilegalidade compõem uma equação que questiona, de modo eloquente, o modo pelo qual a gestão da segurança está dividida no Brasil. Se, por um lado, o desenvolvimento desse ramo de atividades não pode ser visto exclusivamente como resultado do aumento da criminalidade; por outro, a ilegalidade associada e reproduzida por suas atividades permite que seu crescimento possa ser percebido também como uma das causas da difusão da violência e do crime no Brasil. A privatização da segurança, nos termos em que foi apontada aqui, seria mais um componente enredado nos fluxos da violência cotidiana.

Administração do poder local

Também evocando a interseção entre lícito e ilícito, no Rio de Janeiro, um fenômeno recente ganhou *status* de novo ator no já complexo cenário que envolve a criminalidade urbana.

Definidas como um poder extraoficial que vem se instalando entre comunidades de baixa renda no Rio de Janeiro, as milícias configuram-se como grupos paramilitares híbridos, formados por combinações diversas entre policiais, na ativa ou aposentados (reformados), e outros integrantes de órgãos de segurança, como Corpo de Bombeiros, agentes penitenciários, membros das Forças Armadas e até profissionais de empresas de segurança privada.

As milícias, entendidas como um fenômeno recente identificado sobretudo no Rio de Janeiro, vêm se impondo como um poder paralelo, mantenedoras da ordem e dedicadas ao combate ao tráfico nas comunidades onde atuam. Mas seu repertório de atuação não está restrito à esfera da segurança e da ordem comunitária. Inclui a cobrança de taxa de segurança dos moradores, o controle de outras atividades e outros serviços prestados, mesmo ilegalmente, na comunidade, como o transporte alternativo (as vans, por exemplo), o “gato-net” (nome dado aos “gatos” para distribuição de TV a cabo ilegal) e o comércio de bójões de gás (Misse, 2007, p. 16).

Como consequência, temos arranjos até então impensáveis, como o de grupos de traficantes rivais fazendo acordo para proteger a atividade do tráfico da chegada das milícias (Misse, 2007). Isso sem esquecer de casos nos quais o Poder Público se apoia na atuação de uma milícia para garantir a pacificação de determinado território.

Para Oliveira e Zaverucha (2007), do ponto de vista institucional, as milícias não devem ser pensadas como oposição às polícias, mas em conjunto com elas: “Uma força informal (milícia), composta por agentes do Estado, auxilia uma formal (polícia), e vice-versa. As duas instituições se reforçam e se complementam”. O imbricamento

8 Segundo o autor, nos Estados Unidos, os guardas particulares são três vezes mais numerosos que os policiais, e, no Canadá, são mais que o dobro (Zanetic, 2005, p. 17).

de poderes legais e ilegais revela, em primeiro lugar, a incapacidade do Estado em garantir a ordem, a proteção; depois, e talvez mais grave, sua convivência com essa ilegalidade.

Outros trabalhos já mostraram formas de poder local. Em São Paulo, Tiaraju D'andrea (2006) relata como, na favela de Paraisópolis, um líder comunitário e comerciante local se responsabilizava pela segurança da favela, impedindo que o tráfico de drogas se instalasse ali.

Marcos Alvito (1999), ao retratar as transformações nos tipos de punição e padrões de práticas da violência na favela de Acari, no Rio de Janeiro, traça um quadro claro de como os chefes do tráfico local, Tonicão, Parazão e, posteriormente, "X", sempre impuseram regras, cada um a sua maneira e seu estilo, traduzidos, até mesmo, pelo modo de punir e matar: picando os corpos, queimando as vítimas em pneus ou "jogando no saco". A despeito das diferenças, como relata o autor, todos sempre administraram a violência no local.

Mas a peculiaridade é que estamos falando de grupos organizados, compostos também por membros das forças de segurança do Estado, com práticas ilegais e extremamente arbitrárias e que têm ingerências em outras esferas da vida social local que não apenas as relacionadas propriamente à segurança.

As milícias podem ser vistas, em um primeiro momento, como a solução para o enfrentamento do tráfico em áreas tradicionalmente ocupadas ou como uma forma de reduzir a violência e pacificar uma região onde o Estado não foi capaz de fazê-lo. Mas são, na verdade, a substituição de um poder paralelo por outro, também tirano, em um campo social já fragilizado como são as comunidades oprimidas pelo tráfico de drogas.

Como se trata de um fenômeno recente, é um objeto ainda pouco investigado pela academia, mas indiscutivelmente reconhecido pelas comunidades dominadas e pela sociedade civil organizada, sobretudo carioca, que trabalha com a temática da segurança pública. Com efeito, podemos dizer que as milícias estão se configurando como um modelo temerário e igualmente perigoso, trazendo consigo um rearranjo inédito de uma combinação antiga, na qual o Estado se mistura ao crime, criando mais uma sombra que esmorece as fronteiras entre o legal e o ilegal.

Podemos dizer, então, que não apenas a violência deve ser tratada como produto e produtor das desigualdades. A administração da segurança com finalidades distintas, como pudemos acompanhar, também impõe mudanças nas formas de organização social que acentuam ainda mais essa desigualdade.

Violência e instituições

No movimento de reunir elementos que, ao mesmo tempo, evidenciam dimensões contextuais ou circunstanciais da violência, é possível indicar, simultaneamente, uma eventual origem estrutural do fenômeno. Como resultado dessa tensão, identificamos um cotidiano que é vítima dessa violência, mas que, ao longo do tempo, também aprendeu a absorvê-la.

Nesse processo, temos, entre outros efeitos, a multiplicação de atores capazes de participar de maneira ativa com instrumentos de coerção nessa arena das conflitualidades.

Indagando de que modo a organização da sociedade, sob a forma de "Estados", e seu monopólio da força física estão relacionados com a "civilização", Norbert Elias (1993) argumenta que "a estabilidade peculiar do aparato de autocontrole mental que emerge como traço decisivo, embutido nos hábitos de todo ser humano 'civilizado', mantém a relação mais estreita possível com a monopolização da força física e a crescente estabilidade dos órgãos centrais da sociedade" (p.197). O padrão altamente regulado de autocontrole advindo daí, seria, para o autor, uma espécie de "segunda natureza" dos indivíduos.

A definição weberiana clássica determina que aquilo que define o Estado Moderno é o fato de que ele detém o monopólio do uso legítimo da violência física. Concretizar tal tarefa pela coação física é o meio específico que caracteriza o Estado. Segundo Max Weber, praticar o monopólio da violência com base na coerção garante que o conjunto de indivíduos abra, não espontaneamente, mão da liberdade. Apenas dessa maneira todos estariam sujeitos à mesma justiça e às mesmas normas (Weber, 1983).

Nesse sentido, o Estado tem não só o monopólio legítimo do uso da violência, mas também o poder e o dever de proteger seus cidadãos. E esse monopólio é uma das bases do contrato social, visto que o Estado sintetiza a possibilidade de controlar o comportamento transgressor com a prática da punição. Nesse mesmo sentido, o próprio Elias também vê no monopólio da força a condição capaz de criar espaços sociais pacificados, que não estão sujeitos à violência (1993, p.198).

Cotejando as tradições kantianas e weberianas no debate acerca da constituição do Estado Moderno, Sergio Adorno mostra como se estabeleceu a identidade entre Estado, poder e lei. O autor reconhece o "[...] esforço kantiano de demonstrar que o oposto da violência – em particular daquela que envolve a imposição da vontade de uns sobre outros em um contexto pré-estatal – não é a ausência de violência, porém o direito" (2002b, p.8). Ao fazer isso, problematiza os limites da atuação do Estado quando ela pressupõe o uso da violência.

Um dos aspectos importantes na formulação weberiana reside na reconhecida legitimidade da força empreendida por parte do Estado. Soma-se a isso o fato de que ela é limitada. A combinação entre esses dois dados faz com que a legitimidade do uso da força na sociedade moderna esteja fundamentada em sua correspondência com a lei.

Esse é um debate clássico das Ciências Sociais, contemplado por ampla bibliografia. Neste artigo, no entanto, não nos interessa avaliar o quanto a soberania do Estado, nos moldes weberianos e na condição de pressuposto capaz de pacificar uma sociedade, está sendo minada pelas transformações sociais implicadas em múltiplos fenômenos, como a globalização, o

avanço do consumismo, o enfraquecimento dos laços sociais etc. A preocupação, por ora, reside em apreender como as distorções desse modelo, baseado em práticas relacionadas a temas fundamentais ao modelo original, como repressão e contenção, vêm sendo perpetradas: seja pelo próprio Estado, por meio da justiça criminal, seja pela privatização da segurança ou pela privatização da resolução de conflitos. Em todos esses contextos, tais transfigurações têm se mostrado capazes de produzir novos referenciais e novas práticas sobre as ideias de controle, punição e pacificação social.

Ao longo do último século, as sempre complexas relações entre cidadãos, Estados, assim como a própria ideia de paz e segurança, ganharam novas configurações. O Estado ainda mantém o *status* de ator principal na garantia da paz, mas a segurança dos Estados não pode mais ser compreendida como a garantia da segurança de seus cidadãos. Tal fato fica claro tanto porque estamos falando em graus distintos de segurança e manutenção da paz, como porque, em muitos casos, como vimos no exemplo brasileiro, o próprio Estado atua como um dos violadores da segurança dos cidadãos. Além do mais, muitas vezes, o Estado compete com a administração privada da segurança – de maneira organizada (no caso das empresas ou das milícias ou do crime organizado) ou informal (no caso da justiça feita pelas próprias mãos por parte de indivíduos).

Mas se há um consenso de que o Estado perdeu, pelo menos relativamente, o monopólio da prática da violência, sabemos que o fim do monopólio não implica o fim da própria violência ou da força coercitiva. Ao contrário, nesse contexto, é preciso pensar de que maneira e por meio de quais mecanismos ela é redistribuída entre os diversos atores sociais.

A gestão privada da segurança e da punição configura-se como mais uma arena onde estão manifestas "formas não estatais de governabilidade social" (Moser, 2004). Há uma relação que se dá em muitos patamares entre a desqualificação do Estado e da sua exclusividade e as interações de tipo violento entre os atores sociais.

Para Teresa Caldeira (2000), o Brasil viveu o "monopólio progressivo do uso da força pelo Estado", mas os abusos praticados pelas forças policiais que sempre fizeram uso da violência e se importavam pouco com o respeito à cidadania enfraqueceram a capacidade e a legitimidade das instituições públicas para que atuassem como mediadoras dos conflitos. Afinal, elas fazem parte do ciclo de vingança ilegal e privada e, "ao entrarem num ciclo da vingança, em vez de agirem contra ela, as instituições da ordem apenas contribuem para o aumento da violência e para a própria deslegitimação" (2000, p.136).

Nesse sentido, o Estado brasileiro não estaria habilitado a ser o mediador legítimo do elevado número de conflitos como os que encontramos nas periferias de São Paulo ou nos morros cariocas. Os homicídios, que podem ser classificados como

Violência da cidadania que não se realiza

Segundo Lima, “os conflitos sociais engendrados na realidade brasileira são resolvidos à base de níveis elevados de violência, em que o processo civilizatório não formou instituições públicas capazes de garantir o monopólio legítimo da violência e a pacificação social, nos termos de Weber e Elias” (2002, p.82). Em seu trabalho sobre o lugar dos homicídios na criminalidade urbana, Lima faz longa revisão de uma bibliografia multidisciplinar – produzida por sociólogos, urbanistas e antropólogos –, elaborando uma análise que combina resultantes históricas, “disjunções democráticas” (ver Caldeira; Holston, 1999) e padrões de exclusão urbana (agregando indicadores de emprego, educação, moradia, renda etc.).

Para o autor, algumas análises mostram como, nas sociedades onde há fragilidade do Estado no que se refere ao monopólio da violência, há por oposição um fortalecimento de laços locais, o que por sua vez diminui a “pressão social para o controle das emoções e da violência física, resultando em baixos sentimentos de culpa quanto ao uso aberto da violência nos conflitos” (Lima, 2002, p. 89 apud Zaluar, 1998). Seria esse o caso dos bairros pobres de São Paulo, com altas taxas de homicídio, onde, segundo o autor, “[...] a exacerbção dos localismos [...] pode estar ajudando a criar condições para o retrocesso da civilidade” (Lima, 2002).

Interessante verificar a atualidade, na literatura brasileira, do tema. Há uma série de autores que escolhe esse caminho interpretativo e enxerga a resolução violenta de conflitos como uma desqualificação das instituições normativas, um efeito de uma cidadania que não se realiza, de um modelo democrático cercado de falhas, desigualdades e privilégios.

Para Gilberto Velho, no contexto brasileiro, “trata-se claramente, de uma situação em que a cidadania não se impôs como valor nem implementou mecanismos democráticos que possibilitassem o desenvolvimento de um sistema sociopolítico minimamente satisfatório para a maior parte da população do país” (2000, p.15). Em outras palavras, não temos cidadãos interagindo em igualdade em um espaço regulamentado por leis às quais todos estão sujeitos de maneira igualitária.

José Vicente Tavares dos Santos também vê um processo de crise nessas instituições. Para o autor, a “violência difusa” nas sociedades contemporâneas, que pode se manifestar como violência ecológica, exclusão social, violência entre gêneros, racismos ou violência na escola, expressa um processo de dilaceramento da cidadania (1999; 2004). Para Tavares dos Santos (1999), nesse contexto, a violência poderia ser entendida como a própria forma de sociabilidade; uma verdadeira norma social que ganha *status* de mecanismo de controle. Além do mais, faz com que a interação social passe a ser marcada por estilos violentos de sociabilidade, “invertendo as expectativas do processo civilizatório” (2004, p.3).

Teresa Cadeira (2000) descreve a experiência política brasileira com base no caráter disjuntivo da sua democracia. Para a autora, no Brasil, há democracia política e os direitos sociais estão razoavelmente assegurados, mas os direitos civis, assim como a cidadania, ainda são frágeis e nem sempre reconhecidos (2000, p.343).

Paulo Sérgio Pinheiro (2001) faz coro com a leitura de Caldeira e também enxerga no Brasil uma democracia sem cidadania. O autor chega a reconhecer a continuidade autoritária, expressa, sobretudo, na forma de atuação das instituições de administração da justiça.

Angelina Peralva (2000) ressalta que a experiência democrática é caracterizada essencialmente pela capacidade dos indivíduos de se considerarem iguais uns aos outros (2000, p.19). A lei trataria de preencher as lacunas deixadas pela desigualdade. Mas seria esse um projeto viável em um contexto de desigualdades sociais, tal como o brasileiro? ■

Mas é preciso notar que essa também é a mensagem reproduzida quando um número alarmante de jovens é morto por outros jovens nas periferias das grandes cidades brasileiras. Não se trata de equiparar os conteúdos, mas de apontar que se a violência é também uma forma de comunicação, ao circular dessa maneira, com tamanha contundência (manifesta nas mortes e violações de direitos) e versatilidade (em um gradiente que se estende da forma de violência policial até a violência comunitária), mostra-se capaz de criar e consolidar uma linguagem, bem como conformar padrões de interação social.

Diante desse contexto, quais são as transformações provocadas pela violência ao ser absorvida pelo cotidiano? A cada novo fluxo, encontra pessoas mais resistentes ou mais tolerantes? Mais hábeis para lidar com ela a partir da sua experiência pregressa ou mais incapazes de reconhecê-la como tal?

Como se sabe, as causas associadas ao fenômeno da violência urbana, particularmente às mortes traduzidas pelas taxas crescentes de homicídios durante duas décadas, são sempre pensadas em um coletivo de determinantes. Mas ainda assim, é possível identificar camadas, tanto no plano individual como coletivo, nas quais a violência se inscreve.

É possível, por exemplo, diferenciar as causas estruturais e os fatores de risco capazes de detonar episódios desse tipo, tais como armas e álcool. Para Caroline Moser (2004), esses são dois nichos explicativos distintos. Enquanto os fatores de risco são situacionais, as causas estruturais estão relacionadas a relações desiguais de poder (2004, p.8). Ambos servem como pano de fundo para a experiência pessoal da violência. Essas realidades individuais, contudo, manifestam-se, em um contexto mais amplo, onde também estão em jogo e em tensão estruturas de poder nos campos econômicos e sociais.

Com efeito, temos três conceitos inter-relacionados: estrutura, identidade e agência. A noção de identidade está vinculada de maneira muito próxima à ideia de “agência humana individual”. Caroline Moser vê na expressão um argumento que reconhece indivíduos “como atores sociais que se deparam com modos alternativos de formularem seus objetivos, ainda que seus recursos sejam restritos” (2004, p. 8). Mas se o risco, assim como os cálculos e as escolhas, faz parte da experiência democrática, essa fórmula precisa ser revista quando o repertório de possibilidades é reduzido e as consequências desses riscos e dessas escolhas não são as mesmas para todos.

A fluidez com que a violência transita já foi apontada anteriormente como uma de suas características fundamentais. O resultado desse *continuum* de violência entre os espaços – físicos e simbólicos – é que acabamos por aprender e nos acostumar com ela. Talvez resida aí uma das suas maiores perversões. Aprende-se nas próprias instituições socializadoras: escola, família, sistema

“violência comunitária”, “violência interpessoal” ou ainda “violência institucional”, quando são praticados de maneira ilegítima por agentes do Estado, seriam, portanto, resultados dessa dupla distorção: a privatização das resoluções de conflito e um Estado inabilitado e sem legitimidade para mediar conflitos nos limites da legalidade.

A violência no grau em que é vivida, hoje, no Brasil, testa os limites do discurso democrático. Em se tratando de conflitos, diante da realidade das interações entre diversos atores sociais ou grupos, percebemos que essas pressupõem um suporte democrático – um aparato que seja capaz

de conter as paixões e os impulsos, mas também lembrar a existência da regra – que nem sempre está disponível ou pode ser acessada.

Do ponto de vista estrutural, estão sendo criados contextos onde se perde a clareza dos limites da regra. Essa é a mensagem proferida pelo Estado quando um policial comete um abuso ao exercer seu trabalho impunemente ou emprega-se em uma empresa de segurança privada. Ou ainda, quando o Estado mata 109 “suspeitos,” como ocorreu nas retaliações ao Primeiro Comando da Capital (ler quadro p.25), ou tolera a existência e até faz parte da composição de milícias armadas.

de justiça criminal, mundo do trabalho e vida comunitária. Esses, que são originalmente espaços de socialização, de constituição de identidades, tornam-se também espaços para aprender a conviver com a violência. A intercomunicação entre os tipos de violência acaba por criar uma rede de medo e de insegurança.

As taxas de criminalidade anunciam um processo de construção de uma sociabilidade que incorpora a violência como dado. Mas além de identificar processos múltiplos de exclusão (aqui em um sentido genérico), fazer o caminho inverso parece um exercício interessante. Olhando para as respostas dadas ao problema, evidenciam-se duas arenas de interação com a violência: arena social x arena penal.

Antes de avançarmos no argumento, vale a pena reagruparmos elementos dispersos que caracterizam contextos de forma mais precisa. São muitos os elementos e as formas como eles se arranjam: mercado ilegal de armas de fogo, jovens com parentes no sistema prisional, violações da polícia, privatização da resolução de conflitos, etiquetas das ameaças, matadores profissionais, medo da justiça, barreiras estruturais, como o desemprego, baixa e má escolaridade, drogas. Mesmo que não seja possível ou proveitoso falar em uma causa, fica evidente que esse é um processo. Mais que isso, é um processo de natureza essencialmente social, com problemas dessa ordem.

Mas ainda que o desenho do problema seja evidente, a resposta é deslocada; não encaixa. Nossa sociedade parece ter elegido a arena penal para responder à violência urbana. A violência é tratada exclusivamente como crime, passando por um processo de desfiguração do seu sentido social.

As taxas de encarceramento cada vez mais altas nos Estados Unidos inspiraram a oposição sugerida por Wacquant (2001) entre o Estado-providência e o Estado penal. O autor revela como o abatimento do primeiro permitiu e cultivou a expansão do segundo, aumentando o controle do Estado sobre o corpo social.

Em se tratando da violência expressa pela criminalidade, as práticas do Estado podem ser bons guias interpretativos para pensar a oposição entre social e penal, mas não são suficientes. Vimos como ela não está apenas na vida daqueles que estão no crime, não é praticada exclusivamente por criminosos e, o mais importante, impõe limitações de ordem social de maneira difusa. Ao mesmo tempo, consolida um léxico que questiona o discurso democrático e que revela como ele não está disponível.

O sentimento de que a segurança é só para “alguns” ganha ainda mais sentido quando considerada a seletividade das respostas que vêm sendo formuladas para tratar dos problemas associados à segurança pública. Ao eleger a arena penal como pano de fundo, estamos imediatamente selecionando os beneficiários e também as vítimas das políticas de segurança.

Estamos falando de pobres matando pobres, de um Estado que, quando atua como violador de direitos, elege os pobres como vítima preferencial. Sendo essa parcela da população a maior vítima, ela deveria ser, naturalmente, prioridade das políticas de segurança – pensadas como um direito que garante a proteção de cada cidadão contra a violência. Mas ao contrário, na sua fórmula repressiva, a política de segurança incide quase que exclusivamente sobre os mesmos pobres. O que sobrou para eles?

Em um sentido holístico, portanto, a violência não apenas impõe a morte aos jovens que dão identidade às taxas de homicídios no país, como também vitimiza de múltiplas formas toda a órbita social a seu redor, aprisionando-os em um ciclo alimentado por mais punição, pela ausência de amparo e pela redução da autonomia.

Com efeito, ainda que histórias de exceções sempre possam ser encontradas de um jeito ou de outro – pela violação de direitos, pela punição proveniente do aparato estatal ou pela vitimização entre pares –, a violência acaba por confinar e sentenciar o destino dessa população.

Para retomar a expressão de Geertz, citada no início do artigo, parece, então, que criamos nosso sentimento de justiça partindo desse conjunto de escolhas.

Não por acaso, portanto, a segurança é um tema que evoca muito mais as ideias de evitação e distância que a possibilidade de reivindicação. Mas se, de fato, vivemos hoje no Brasil a oportunidade de construir um novo discurso e, sobretudo, uma nova prática no que diz respeito às políticas de segurança pública, é preciso que os movimentos sociais, particularmente aqueles que representam as parcelas mais vitimizadas da população, reivindiquem esse direito – a história brasileira já deu provas que ninguém fará isso por eles – e ajudem a construir uma agenda mais democrática e igualitária para a segurança no Brasil. ■

Referências

- ABRAMOVAY, Mirian; Pinheiro, Leonardo Castro (2003). Violência e vulnerabilidade social. In: Fraerman, Alicia (ed.). 2003. Inclusion social y desarrollo: presente y futuro de la comunidad iberoamericana. Madrid: Comunica.
- ADORNO, Sérgio (2002a). Exclusão socioeconômica e violência urbana. In: Sociologias - Violências, América Latina, Porto Alegre, p. 84-135, 2002.
- ADORNO, Sérgio (2002b). O Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: Miceli, Sérgio (org.). 1999. O que ler na ciência social brasileira. São Paulo: Editora Sumaré, ANPOCS.
- ADORNO, Sérgio (1994). Crime, justiça penal e desigualdade jurídica. Os crimes que se contam no Tribunal do Júri. In: Revista USP, São Paulo, v. 21, p. 132-51, 1994.
- ADORNO, Sérgio (1991). Violência urbana, justiça criminal e organização social do crime. In: Revista Crítica de Ciências Sociais, vol. 33, p. 145-156, Coimbra, 1991.
- ALVAREZ, Marcos; Salla, Fernando; Souza, Luiz Antonio (2004). Construção das Políticas de Segurança Pública e o Sentido da Punição, São Paulo (1822-2000). São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo.
- ALVITO, Marcos; Velho, Gilberto (orgs.) (1996). Cidadania e violência no Rio de Janeiro. 2. ed., Rio de Janeiro: Editora da UFRJ/FGV.
- ALVITO, Marcos (1999). Do corpo para ser visto ao corpo invisível. In: Revista Sexta Feira [Corpo] n. 4. São Paulo: Editora Hedra.
- BRETAS, M. L.; Poncioni, P. (1999). A cultura policial e o policial civil carioca. In: PANDOLFI, D. C. et al. (orgs.). 1999. Cidadania, justiça e violência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 149-163.
- BUVINIC M.; Morrison, A.R.; Shifter M. (1999). Violence in Latin America and the Caribbean: a framework for action. In: Morrison, AR; Orlando B. E. (eds.). 1999. Too close to home: domestic violence in the Americas. New York: Inter-American Development Bank, p. 3-34.
- CALDEIRA, Teresa (2000). Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/Edusp.
- CALDEIRA, Teresa; Holston, James (1999). Democracy and Violence in Brazil. In: 1999. Comparative Studies in Society and History. Cambridge University Press, p. 691-729.
- CANO, Ignácio; SANTOS, Nilton (2001). Violência letal, renda e desigualdade no Brasil. Rio de Janeiro: 7letas.
- CARDIA, Nancy (1997). O medo da polícia e as graves violações dos direitos humanos. In: Tempo Social, v.9, n.1, 1997, São Paulo, p. 249-65.
- CARDIA, Nancy (1988). A violência urbana e os jovens. In: Pinheiro, Paulo Sergio (coord.). (Org.). 1988. São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Garamond Ltda.
- CARUSO, Haydee G. C.; RICARDO, Carolina de Mattos (2007). Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. In: Revista Brasileira de Segurança Pública Ano 1, Edição 1, 2007.
- CARVALHO, Marceloandre; CERQUEIRA, Daniel; RODRIGUES, Rute; LOBÃO, Waldir (2007). Custos das Mortes por causas Externas no Brasil. Brasília: IPEA, Texto para discussão N. 1284.
- CERQUEIRA, Daniel; CARVALHO, Marceloandre; LOBÃO, Waldir; RODRIGUES, Rute (2007). Análise dos custos e consequências da violência no Brasil. Texto para discussão N. 1284. Brasília: IPEA.
- CESAR ALVAREZ, Marcos; SALLA, Fernando; F. DE SOUZA, Luiz Antonio (2004). Políticas de Segurança Pública em São Paulo: uma perspectiva histórica. In: Justiça e História, v.4, n. 8, p. 173-199, Porto Alegre, 2004.
- DAMATTA, Roberto (1994a). Os discursos da violência no Brasil. In: DaMatta, Roberto. 1994. Conta de mentirosos: sete ensaios de antropologia brasileira. 2ª ed., Rio de Janeiro: Editora Rocco.

- D'ANDREA, Tiaraju (2006). Visões de Paraisópolis: Violência, mídia, representação. In: Sexta periferia. In: Revista Sexta Feira [Periferia] n. 8. São Paulo: Editora 34.
- DURKHEIM, Emile (2000). Lições de Sociologia: a moral, o direito e o Estado. São Paulo: Martins Fontes.
- ELIAS, Norbert (1939[1993]). O Processo Civilizador. Rio de Janeiro: Zahar. 2 v.
- GEERTZ, Clifford (2001). Nova luz sobre a antropologia. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- GEERTZ, Clifford (1998[2000]). Fatos e leis em uma perspectiva comparada. In: Geertz, Clifford. 1998[2000]. O saber local. 3ª ed., Petrópolis: Editoras Vozes.
- INSTITUTO SOU DA PAZ (2005). II Plano Municipal de Diadema. Disponível em: <http://www.soudapaz.org/download/plano_diadema.pdf>.
- KAHN, Túlio; Zanetic, André. O Papel dos municípios na redução dos homicídios. SSP/SP, (2006).
- KANT DE LIMA, Roberto (2000). Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. In: BIB - Revista do Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais, n. 50, v. 2, p. 45-123, Rio de Janeiro, 2º semestre, 2000.
- KANT DE LIMA, Roberto (1995). A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos. Rio de Janeiro: Editora Forense.
- KANT DE LIMA, Roberto (1989). Cultura Jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 4, n. 10, São Paulo, p. 65-84, 1989.
- KOWARICK, Lúcio (2002). Viver em Risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. In: Novos Estudos CEBRAP, n. 63, p. 9-30, São Paulo, 2002.
- LEMGRUBER, Julia; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignácio (2003). Quem vigia os vigias? um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Record.
- LIMA, Renato Sérgio de (2002). *Criminalidade Urbana: Conflitos Sociais e Criminalidade Urbana: uma análise dos homicídios cometidos no Município de São Paulo*. São Paulo: Sicurezza.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (2004). Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. In: Sociedade e Estado. v.19 n.1, Brasília, 2004.
- MESQUITA NETO, Paulo de; Alves, Renato (2007). 3º Relatório Nacional de Direitos Humanos. São Paulo: Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência.
- MESQUITA NETO, Paulo de (2006). Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, Cadernos Análises e Propostas.
- MESQUITA NETO, Paulo de (1999). Violência Policial no Brasil: Abordagens Teóricas e Práticas de Controle. In: Chaves Pandolfi, Dulce; Murilo de Carvalho, José; Piquet Carneiro, Leandro; Mario Grynspan, Mario (orgs.). 1999. Cidadania, Justiça e Violência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- MIRAGLIA, Paula (2006). Os municípios e a Segurança Pública. In: Renato Sérgio de Lima; Liana de Paula (eds.). 2006. Segurança Pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel? São Paulo: Editora Contexto.
- MIRAGLIA, Paula. Cosmologias da violência – entre a regra e a exceção. Uma etnografia da desigualdade em São Paulo”, defendida no Departamento de Antropologia da Universidade de São Paulo (USP).
- MIRAGLIA, Paula e SALLA, Fernando. *O PCC e a gestão dos presídios em São Paulo* – entrevista com Furukawa, Nagashi. Novos Estudos - CEBRAP, São Paulo, n. 80, Mar. 2008.
- MISSE, Michel (2007). Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. In: Estudos Avançados, v. 21, n. 61, p. 139-157, São Paulo, 2007.
- MISSE, Michel (1995). Cinco teses equivocadas sobre a criminalidade urbana no Brasil: uma abordagem crítica, acompanhada de sugestões para uma agenda de pesquisas. In: Série Estudos, n.91. Violência e Participação Política. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- MOSER, Caroline; MCLWAINNE, Cathy (2006). Latin American Urban Violence as a development Concern: Towards a Framework for Violence Reduction. In: World Development, v. 34, n.1, p. 89-112, Quebec, 2006.
- MOSER, Caroline (2004). Urban Violence and Insecurity: An Introductory Roadmap. International Institute for Environment and Development (IIED), SAGE Publications.
- MOSER, Caroline; Bronkhorst, Bernice van (1999). Youth Violence in Latin America and the Caribbean: Costs, Causes, and Interventions. LCR, Sustainable Development Working Papers.
- MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; ZACCHI, Jose Marcelo (2005). Avanços, Frustrações e Desafios para uma Política Progressista, Democrática e Efetiva de Segurança Pública no Brasil. In: Santiago Escobar (editor). Seguridad Ciudadana: concepciones y políticas. Caracas: Nueva Sociedad, 2005, 85-147.
- MUSUMECI, Leonarda (1998). Serviços privados de vigilância e guarda no Brasil: um estudo a partir de informações da PNAD – 1985/95. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para discussão.
- OLIVEIRA, Adriano; ZAVERUCHA, Jorge (2007). As milícias e a falta de Estado. In: Tendências e Debates, Folha de São Paulo, 16.01.2007.
- PERALVA, Angelina (2000). Violência e Democracia: o Paradoxo Brasileiro. São Paulo: Paz e Terra.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio (2001). Transição política e não-estado de direito na República. In: In Rolnik, R. (1997). *A Cidade e a Lei - legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP.
- RAMOS, Sílvia; PAIVA, Anabela (2007). Mídia e violência: novas tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- SACHS, Igancy, WILHEIM, Jorge, PINHEIRO, Paulo Sérgio (2001). Brasil um século de transformações. São Paulo: Cia. das Letras, p. 260-305.
- SCHEPER-HUGHES, Nancy; BOURGOIS, Philippe (2004). Violence in War and Peace. United Kingdom: Blackwell Publishing.
- SOARES, Luiz Eduardo; GUINDANI, Mirian (2007). A Violência do Estado e da Sociedade no Brasil Contemporâneo. In: Nueva Sociedad, n. 208, Marzo-Abril, 2007.
- SOARES, Luiz Eduardo (2006). Segurança pública: presente e futuro. In: Revista Estudos Avançados, v. 20, n. 56, p. 91-106, São Paulo, 2006.
- SOARES, Luiz Eduardo (2000). Meu casaco de general: quinhentos dias no front da Segurança Pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras.
- SOARES, Luiz Eduardo (1996). Violência e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora Relume-Dumará/ISER.
- TAUSSIG, Michael (1992). Terror as usual: Walter Benjamin's theory of history as state of siege. In: Scheper-Huges, Nancy; Bourgois, Philippe (eds.). 2004. Violence in war and peace: an anthology. UK: Blackwell Publishing.
- TAVARES DOS SANTOS, José Vicente (2004). Violências e dilemas do controle social nas sociedades da “modernidade tardia”. In: São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 01, São Paulo, p. 3-12, 2004.
- TAVARES DOS SANTOS, José Vicente (2002). A violência na escola, uma questão social global. In: Briceño-León, R. 2002. Violência, Sociedad y Justicia en America Latina. Buenos Aires: CLACSO.
- TAVARES DOS SANTOS, José Vicente (1999). Novos processos sociais globais e violência. In: São Paulo em Perspectiva, v. 13, n. 03, São Paulo, p.18-23, 1999.
- UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Ministério da Justiça, Secretaria Estadual de Direitos Humanos (editors).
- UN-Habitat - United Nations Human Security Settlements Programme (2007). *Global Report on Human Settlements 2007*. London: UN-Habitat, Earthscan.
- VELHO, Gilberto (2000). Violência, reciprocidade e desigualdade: uma perspectiva antropológica. In: Velho, Gilberto; Alvim, Marcos (organizadores). 2000. Cidadania e violência no Rio de Janeiro. 2ª ed., Rio de Janeiro: Editora da UFRJ/FGV.
- WACQUANT, Loïc (2004). A Aberração Carcerária à Moda Francesa. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, v. 47, n. 2, p. 215 - 232, Rio de Janeiro, 2004.
- WASELFSZ, Julio Jacobo; ATHIAS, Gabriela (2005). Mapa da Violência de São Paulo. Brasília: UNESCO.
- WASELFSZ, Julio Jacobo (2005). Mortes matadas por armas de fogo no Brasil - 1979/2003. Brasília: UNESCO.
- WASELFSZ, Julio Jacobo (2004a). Mapa da violência IV: os jovens do Brasil. Brasília:
- WEBER, Max. Ensaios de sociologia. Rio de Janeiro, Zahar, 1983.
- ZALUAR, Alba (1999). Violência e Crime. In: Miceli, Sérgio (org.). 1999. O que ler na ciência social brasileira. São Paulo: Editora Sumaré, ANPOCS.
- ZALUAR, Alba (1998). Pra não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil. In: Schwarcz, Lilia Moritz (org.). 1998. História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea. V. 4. São Paulo: Companhia das Letras.
- ZANETIC, André (2005). A questão da Segurança Privada: Estudo do marco regulatório dos serviços particulares de segurança. Dissertação de Mestrado defendida no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2005.