



COLEÇÃO INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Série Formação Policial | VOLUME 8

# INTERAÇÃO POLÍCIA E SOCIEDADE

Distribuição Gratuita

ROMAN EDUARDO GOLDENZWEIG



União Europeia



GOVERNO DO  
Rio de  
Janeiro

SECRETARIA DE  
SEGURANÇA



ISP  
Instituto de  
Segurança Pública

Secretaria Nacional  
de Segurança Pública

Ministério  
da Justiça

Secretaria Especial  
dos Direitos Humanos



ISBN 85-60502-15-7  
ISBN 978-85-60502-15-8

**PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

Luiz Inácio Lula da Silva

**MINISTRO DA SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS**

Paulo de Tarso Vannuchi

**GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Sérgio Cabral Filho

**SECRETÁRIO DE ESTADO DE SEGURANÇA DO RIO DE JANEIRO**

José Mariano Beltrame

**INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA**

**DIRETOR-PRESIDENTE**

Mário Sérgio de Brito Duarte

**VICE-PRESIDENTE**

Robson Rodrigues da Silva

**COORDENADOR DOS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA**

Paulo Augusto Teixeira

Este livro foi produzido por meio de convênio firmado entre o Instituto de Segurança Pública e o Programa de Apoio Institucional às Ouvidorias de Polícia e Policiamento Comunitário da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, financiado pela União Europeia.

O conteúdo desta obra é de responsabilidade exclusiva dos autores e do Instituto de Segurança Pública.



**Coleção Instituto de Segurança Pública**

**Série Formação Policial**

**Volume 8**

# **INTERAÇÃO POLÍCIA E SOCIEDADE**

**ROMAN EDUARDO GOLDENZWEIG**

Antropólogo - Universidad Nacional de Rosário (Argentina),

Doutor em Antropologia Social (Museu Nacional - UFRJ)

2008

RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA



**SECRETARIA DE  
SEGURANÇA**



**Secretaria Nacional  
de Segurança Pública**

**Ministério  
da Justiça**

**Secretaria Especial  
dos Direitos Humanos**



**Coleção INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Coordenadora Ana Paula Mendes de Miranda

**Série Formação Policial**

Organizadoras – Ana Paula Mendes de Miranda e Kátia Sento-Sé Mello

**Volume 8**

**INTERAÇÃO POLÍCIA E SOCIEDADE**

**Autor**

**ROMAN EDUARDO GOLDENZWEIG**

© 2006 by Instituto de Segurança Pública

Tiragem: 250 exemplares

Impresso no Brasil

É permitida a reprodução, total ou parcial, e por qualquer meio, desde que citada a fonte.

**Responsáveis Técnicos**

Carlos Eduardo Martins Costa Medawar  
Solange Aziz Cretton

**Consultores**

Gláucia Maria Pontes Mouzinho  
Fábio Reis Mota

**Colaboradores**

Elizabeth Oliveira Bastos da Silva  
Márcia Gaspar Pitta Harduim de Souza  
Sônia Moreno Batista

**Revisão**

Carmem Lúcia Teixeira Jochem  
Iara da Cruz Fróes da Silva

**Projeto Gráfico**

Alexandre Lage da Gama Lima  
Thiago Venturotti Nunes Carneiro

**Diagramação**

José Truda Júnior

**Coordenação Executiva**

André Felipe Gagliano Alves

**Equipe Técnica**

Daniel Ganem Missé  
Eliane Santos da Luz  
Érika Giuliane Andrade e Souza  
Daniela da Costa Araújo de Alemany Dias  
Maria Ana Dias Alvarenga Baptista

**Apoio Técnico**

Wilson Santos Vasconcelos  
Felipe Maia de Andrades

**Coordenação Administrativa**

Simone Maiato Gomes

**Apoio Administrativo**

Antônia Luiza Barbosa  
Everaldo Antonio  
Florisvaldo Moro  
Francisco Kelson Moreira de Sousa  
Jorge Tadeu Marinonio  
José Renato Biral Belarmino  
Kátia Maurila Carvalho de Castro  
Marcelo de Araújo Barreto  
Miguel Albano da Costa  
Rita Maria Nicola de Souza

Ficha Catalográfica elaborada por Johenir Viêgas em 07/12/2006

G619i Goldenzweig, Roman Eduardo  
Interação polícia e sociedade. Organizadores: Ana Paula Mendes de Miranda e Kátia Sento-Sé Mello. – Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2006.  
50 p. : il. – (Coleção Instituto de Segurança Pública. Série formação policial, v. 8)

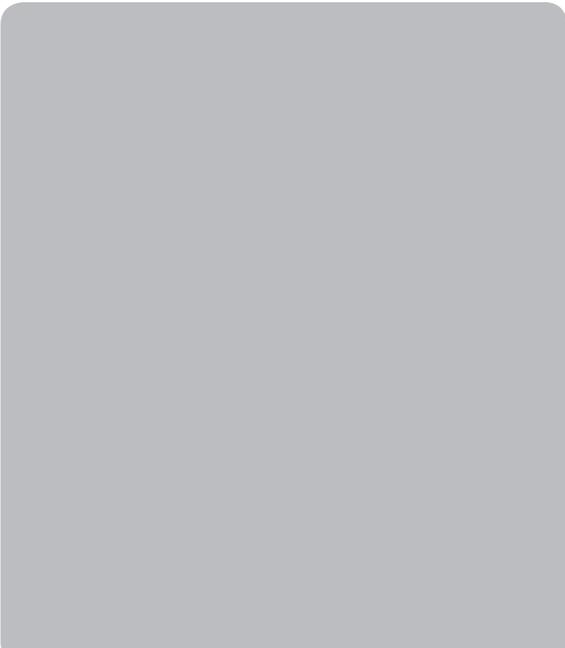
ISBN 85-60502-15-7  
ISBN 978-85-60502-15-8

1. Rio de Janeiro (Estado) – Polícia Civil. 2. Policiais – Rio de Janeiro (Estado) – Atitudes. 3. Segurança pública – Aspectos sociais – Rio de Janeiro (Estado). I. Miranda, Ana Paula Mendes de. II. Mello, Kátia Sento-Sé. III. Título. IV. Série.

CDD: 363.20981



# **INTERAÇÃO POLÍCIA E SOCIEDADE**





# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	9
PREFÁCIO .....	11
I – Introdução .....	13
II - Democracia e Cidadania .....	17
III - A Cidadania no Brasil .....	20
1 - A questão da participação, a cidadania e as políticas públicas.....	23
2 - Esfera pública e espaços públicos.....	24
IV - História da Polícia no Brasil .....	27
V - Interação da polícia com a sociedade. Demandas e tensões.....	36
1 - O papel da polícia no Estado Democrático de Direito.....	41
2 - A experiência dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública.....	43
VI - Anexo .....	46
Situações do cotidiano da relação Polícia-Sociedade	
Tópicos para discussão .....	46
VII - Bibliografia .....	48



# APRESENTAÇÃO

Os livros didáticos da Série Formação Policial são frutos de um projeto do Instituto de Segurança Pública - ISP, que objetivou capacitar profissionais para o exercício da docência nas unidades de ensino das polícias fluminenses.

Pelo esforço despendido no trabalho, que contou inclusive com a parceria da União Européia e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, podemos perceber a grande preocupação com o aprimoramento da formação policial no Estado brasileiro. Entendemos que, para conseguirmos melhorar a qualidade dos serviços prestados por nossas polícias, é necessário, entre outros fatores, interesse e comprometimento com a formação policial.

Ultimamente se tem falado muito em "reforma" das polícias brasileiras a partir de uma revisão dos currículos de sua formação profissional. No entanto, é preciso que os "reformadores" entendam que, antes de tudo, se faz necessário um conhecimento mínimo acerca dessas instituições; de suas peculiaridades; de seus conflitos; de seus sistemas de valores; de suas idiossincrasias. É preciso conhecer, sobretudo, um pouco da cultura organizacional dessas instituições nacionais, afinal, tratam-se de instituições com muita tradição no cenário institucional brasileiro.

Uma mudança legítima deve passar por esse exercício de conhecimento mútuo. Dessa forma, o curso de Capacitação para Docentes das Unidades Policiais oferecido pelo ISP teve como primeiro intuito familiarizar profissionais com as particularidades da instituição e, posteriormente, orientar a produção de uma metodologia didática capaz de gerar estratégias criativas para uma abordagem eficaz desse público-alvo tão específico.

Assim, acreditamos que os volumes da série Formação Policial poderão servir de apoio a um corpo docente capacitado a formar profissionais, numa concepção de polícia adequada à realidade do atual Estado democrático, fazendo com que as tradições dessas instituições sejam (re)conhecidas e, antes de tudo, respeitadas.

**Mário Sérgio de Brito Duarte**

Diretor-Presidente do Instituto de Segurança Pública – ISP

**Robson Rodrigues da Silva**

Vice-Presidente do Instituto de Segurança Pública – ISP



# PREFÁCIO

A *Série Formação Policial* da Coleção Instituto de Segurança Pública reúne artigos que foram elaborados com base nos textos dos cursos Temático e Pedagógico para a formação de docentes das escolas das polícias – civil e militar – do Estado do Rio de Janeiro e nos trabalhos apresentados no Seminário Formação Policial e Segurança Pública. Ambas atividades foram executadas no ano de 2006, por meio da parceria entre o ISP, a Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e a União Européia.

O conteúdo da *Série* é parte integrante da capacitação das Polícias Civil e Militar do estado do Rio de Janeiro, no âmbito do Programa de Apoio para as Ouvidorias de Polícia e Policiamento Comunitário da SEDH.

Essa *Série* consagra uma experiência pioneira, que teve por objetivo a adequação das orientações relativas à formação das polícias do Estado do Rio de Janeiro, previstas no Currículo Integrado, aprovado e publicado pela Resolução SSP nº 846 de 30 de março de 2006. A formação integrada das polícias, no âmbito do Estado, significa antes de tudo a possibilidade de implementação de uma política de segurança pública com base no diálogo sobre as diferentes atribuições de ambas as corporações e do modo como podem atuar sem prejuízo das suas competências específicas.

Trata-se assim, de uma experiência institucional que busca caminhos para que a atuação das polícias seja norteadas por princípios universais e igualitários proclamados por uma sociedade regida pelos princípios do Estado Democrático de Direito, na qual os direitos de todos os cidadãos sejam garantidos e respeitados, tanto da população civil quanto dos policiais, agentes investidos da responsabilidade de prestar um serviço público no campo da segurança pública.

A perspectiva que norteia esse trabalho, bem como as diversas atividades propostas e implementadas pelo ISP, no âmbito da Formação Policial, em consonância com a orientação do atual Plano Nacional de Segurança Pública e da Secretaria Nacional de Segurança Pública, prioriza uma metodologia de formação policial baseada na transversalidade dos conceitos de Direitos Humanos e das práticas de

Cidadania. Ao longo desses anos, a partir da parceria estabelecida com a Comissão Internacional da Cruz Vermelha, foram igualmente incorporadas nesta metodologia as Normas de Direitos Humanitários Internacionais.

Os volumes aqui apresentados se caracterizam por cultivar e estimular uma profunda reflexão crítica a respeito das práticas policiais que tradicionalmente foram marcadas por uma perspectiva, alternadamente ou simultaneamente, legalista, militarizada, autoritária e hierárquica. Contribuem, deste modo, para a reflexão dos temas debatidos nos diferentes fóruns em que o ISP esteve presente – cursos, seminários internos e acadêmicos, reuniões, encontros – com diferentes atores sociais, policiais, professores, pesquisadores, autoridades, que colaboraram com suas idéias ou mesmo participando da redação dos diferentes livros que compõem a *Série*. Cada livro corresponde a uma disciplina oferecida nos cursos, a saber: Segurança Pública, Segurança Social e Segurança Humana; Administração e Serviço Público; Português Instrumental; Ética e Direitos Humanos; Gestão de Novas Tecnologias da Informação; Modelos de Polícia Comunitária e de Policiamento Preventivo; Psicologia e Stress; Interação da Polícia com a Sociedade; Imagem Institucional da Polícia; Áreas Integradas de Segurança Pública; Legislações Especiais; Biossegurança e Abordagem em Urgências; Controle da Ação Policial; Currículo; Planejamento de Ensino; Recursos Didáticos e Processos de Avaliação.

Fundamentalmente, a *Série* poderá servir de meio para que os docentes e os policiais em formação possam construir um processo de aprendizagem e de reflexão por meio do diálogo e da mediação na transmissão de conhecimentos. Poderá, também, servir como uma fonte pela qual novos conhecimentos possam ser incorporados e conduzidos para o interior das corporações, fornecendo subsídios para que esses profissionais possam pensar na existência de outras formas de administração de conflitos no espaço público, que não aquelas baseadas exclusivamente no uso da força, mas na prevenção e na busca da paz. Oferece, por fim, a oportunidade para que os policiais, que são servidores públicos, reconheçam que as suas práticas são, antes de tudo, um modelo para toda a sociedade.

Kátia Sento Sé Mello

Coordenadora de Formação Policial do Instituto de Segurança Pública

# I – INTRODUÇÃO

Os anos 80 marcam o retorno à vida democrática no Brasil: à Assembléia Nacional Constituinte que promulgou, em 1988, a atual Constituição da República somou-se as eleições diretas em todos os níveis: municipal, estadual e federal. Entretanto, o término do regime militar não nos permite afirmar que vivemos sob uma democracia plena. A democratização da sociedade e de seus valores ainda está em fase de desenvolvimento, pois implica a construção de instituições e de valores cívicos democráticos, cuja base de sustentação é a capacidade de produzir soluções institucionais aos conflitos, de modo a dar-lhes uma forma de expressão e resolução dentro de um marco legal e institucional em que os cidadãos se sintam incluídos e reconhecidos.

A sociedade brasileira herdou da escravidão uma história secularmente marcada por profundas desigualdades, e por práticas sociais estruturadas cotidianamente no mando e na violência física, sobretudo por parte dos agentes encarregados de manutenção da ordem. Essa história ecoa no presente, quando, por exemplo, policiais são associados à ameaça de violência, corrupção e abuso de autoridade, e constitui assim tanto um desafio como um dever da sociedade democrática a reconstrução da imagem social das organizações policiais.

Essa associação está ligada à propagação de uma percepção, veiculada pelos meios de comunicação de massa, de despreparo da polícia, de um sentimento de insegurança e/ou medo por parte da população, contribuindo para uma imagem, por vezes estereotipada, relacionada à corrupção policial e com tratamento diferenciado com relação a ricos e pobres, brancos e negros.

É crucial neste ponto perguntar-se: seria uma simples questão de despreparo? Uma falta de treinamento? Uma questão de formação e de cultura institucional? E de acordo com isto, que princípios deveriam nortear a formação e a ação policial na sua relação com a sociedade?

Um processo que vise à formação de agentes da mediação democrática se defronta, no que se refere às polícias, com uma cultura institucional moldada tanto na "militarização" (característica da polícia ostensiva), quanto na política exclusivamente repressiva de "combate ao crime". Por outro lado, o acesso aos

direitos universais e sua defesa também enfrentam problemas que vão além das polícias. Apesar da ascensão dos republicanos em 1889, a república brasileira não promoveu de fato a igualdade de direitos, mesmo no plano formal, visto que nossa legislação corrobora um acesso desigual à justiça, exemplificado, como ressalta o antropólogo Kant de Lima (2003), pelo direito à prisão especial para alguns e a manutenção da prisão comum para outros.

Assim, a redemocratização das práticas sociais não se dá por um "passe de mágica" capaz de conduzir automaticamente à democratização das instituições do Estado. Este processo é complexo e lento, não podendo se desprezar o peso do autoritarismo social e das heranças deixadas pelos regimes autoritários nas agências encarregadas do controle repressivo da ordem pública. As práticas democráticas em todas as esferas do poder foram enrijecidas por uma longa herança social e pelo regime autoritário, o que salienta a necessidade de ser realizada uma transição no interior das instituições do Estado. Na experiência cotidiana da cidadania no Brasil há um efetivo descompasso entre a dimensão legal e a prática real dos direitos.

Ainda que insistíssemos que em termos legais todos os indivíduos possuem os mesmos direitos e garantias, sendo, portanto, iguais perante a lei, na "vida real", entretanto, há grandes diferenças, uma hierarquia nas condições de acesso efetivo aos direitos e garantias legais. Este é o dilema da sociedade brasileira, especialmente para os funcionários do Estado e os agentes da lei: solucionar o abismo entre a dimensão universal das normas, regulamentos e princípios de caráter impessoal (que não faz distinção entre pessoas), na qual os indivíduos são abstratamente iguais perante a lei, e o espaço concreto em que as pessoas se relacionam, com o predomínio cultural de uma visão hierarquizada das relações sociais.

Assim sendo, será preciso colocar em novo contexto a idéia predominante, sobretudo na mídia, que concebe o trabalho policial como dedicado exclusivamente ao combate ao crime, relegando ao segundo plano o sem número de atividades rotineiras, assistenciais, de manutenção da ordem e de investigação em que os policiais estão envolvidos. Da mesma forma, a visibilidade dos eventos relacionados à corrupção ou violência policial não esgotam as relações que a polícia mantém com o público, embora enfoquem um aspecto decisivo da atuação policial em sociedades democráticas.

Nesse contexto, as recentes iniciativas de implantação do policiamento comunitário vêm responder a dois tipos de demandas. Por um lado, um modelo de segurança que se preocupe com a contenção e controle do Estado em relação ao direito dos cidadãos não pode furtar-se à constatação de que segurança é igualmente um direito humano que é, aliás, consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Por outro lado, o sistema de justiça criminal em geral, e a atuação policial em particular, será tanto mais eficiente no exercício de suas funções de dissuasão quanto mais amparados pelas pessoas e comunidades na qual atua (Oliveira, 1999). Assim, a mudança propiciada pelo policiamento comunitário favoreceria o aumento da confiança pública na polícia e do controle social sobre o aparelho repressivo do Estado, viabilizando a mudança de paradigma: de formas arcaicas de policiamento reativo a um policiamento pró-ativo e preventivo.

Outra mudança que poderia acarretar com o aumento da confiança pública na Polícia seria o que o art. 144 da Constituição Federal prevê como direito e responsabilidade de todos. Seria a sociedade participar ativamente da Segurança Pública, nem que apenas comunicando os fatos criminosos à Polícia.

O conjunto de questões até aqui esboçadas será desenvolvido em forma de tópicos, os quais estão interligados e vão desenvolvendo a discussão.

Nesse sentido, ao se falar da interação entre a polícia e a sociedade, alguns elementos, que se constituíram em princípios de um Estado democrático de direito no mundo ocidental, devem ser esclarecidos, assim como incorporados nesta interação. São eles: *democracia e cidadania*.

A democracia, o governo do povo (*demos*) na Grécia Antiga pressupunha homens livres e proprietários, residentes legais da cidade (*polis*), os quais se engajavam nos assuntos da *polis*, na medida em que eram assuntos de seu interesse enquanto moradores da cidade, isto é, cidadãos, fazendo e construindo a sua *política*. Embora democrática, esta não abrangia toda a população, estando excluídos dela os escravos.

Na Grécia, portanto, o governo do povo era uma atividade que os cidadãos tomavam para si, tarefa que não delegavam a ninguém, na medida em que reunidos no espaço público comum (*agora*), deliberavam, debatiam e decidiam o seu destino enquanto coletividade. Todos os homens livres da

*polis* estavam aptos a intervir nesta atividade, e seu modo era a palavra clara que expressava a sua opinião baseada na razão (*logos*). A liderança *política* era uma liderança argumentativa daquele que exprimia convincentemente e com clareza a sua opinião. Por isso, não havia necessariamente distinções entre a atividade intelectual daquele que buscava o saber e a atividade prática da política, de implementar uma vida justa em conjunto. Por outro lado, temia-se a palavra que convencia por sua eficácia retórica, por sua habilidade em vencer uma disputa de opiniões sem guiar-se pela busca da verdade. Diante dessas possibilidades do embate verbal entre os homens da *polis*, surgiam duas concepções, uma que enfatizava o comando dos melhores, dos mais aptos porquanto guiados pela virtude do *logos*, imunes aos desvios de uma palavra convincente mas isenta de sabedoria e verdade. Essa era a perspectiva aristocrática (*aristos*, os melhores). A outra vertente enfatizava a "isonomia" (*iso*, igual; *nomos*, lei), a igual disposição ou capacidade que governa o espírito ou intelecto dos homens. Todos os homens estão em igualdade de condições de discernimento. Esta postura era denominada pela visão aristocrática como demagógica. Até hoje perdura essa palavra num sentido negativo, como a atitude daquele que se aproxima do povo com o aparente intuito de educá-lo ou entender e satisfazer as suas vontades, mas com o oculto desígnio de enganá-lo e explorá-lo.

Por um lado, os riscos do governo ficar nas mãos de uma minoria esclarecida que se desvincula dos interesses da maioria, mas governa em seu nome; por outro, o governo de uma maioria que confundiria a opinião numericamente predominante com o predomínio moral e intelectual de uma opinião guiada pela razão (*logos*). Portanto, os dilemas e contradições da vida democrática já estavam fundamentalmente colocados em Atenas.

Mas a escala de Atenas e de sua população, que permitia que todos os homens da *polis* pudessem se reunir no *agora*, possibilitava que cada um desses cidadãos se representasse a si próprio, fazendo da ateniense uma democracia direta (Finley, 1988).

## II - DEMOCRACIA E CIDADANIA

O exemplo longínquo da democracia ateniense é pertinente na medida em que ele nos forneceu um vocabulário até hoje em uso, assim como uma problemática até nossos dias em discussão. Mas, evidentemente, nesta breve exposição não pretendemos apresentar uma história da democracia. Também é importante ressaltar que as democracias contemporâneas não devem ser vistas como uma visão aprimorada da democracia grega. Estamos em outro tempo e lugar, nossas sociedades e valores são outros.

Nas sociedades contemporâneas, em que muitas cidades se tornaram metrópoles, e até megalópoles, isto é, têm uma escala gigantesca, tornou-se impossível a reunião de todos os cidadãos e cidadãs. Portanto, as nossas são democracias indiretas, em que os cidadãos e cidadãs escolhem seus representantes para que estes deliberem, legislem e governem em seu lugar.

Assim se coloca o problema da *representação*, isto é, em que medida o desempenho do representante respeita o mandato e os interesses fundamentais dos representados. Também se coloca em pauta a questão dos meios a disposição dos eleitores para o controle efetivo do desempenho dos eleitos, o chamado *controle social*. E, vinculado a isto, o problema do governo na forma do Estado. Na medida em que o Estado forma um dispositivo complexo – um aparato burocrático – que governa em nome da coletividade, isto é, em nome da sociedade, coloca-se o problema da relação entre Estado e sociedade. Já que diretamente não é possível lançar mão dos mecanismos para governar-se em coletividade, é necessário criar mecanismos para a escolha justa daqueles que governarão *por todos e para todos*. E o risco é que ao governar em seu lugar, os eleitos não respeitem o mandato que lhes foi outorgado, não governem de acordo com as necessidades, interesses e vontades daqueles que os elegeram. Os representantes, ao receber a delegação do poder soberano do povo, podem se apossar indevidamente desse poder em seu próprio usufruto e interesse.

E quais seriam, assim, os mecanismos para uma boa representação? Quais os mecanismos para uma boa delegação do poder soberano e quais os modos de exercer um controle sobre os usos desse poder outorgado? Este é o problema das instituições, da cultura política ou cívica e a questão da participação popular, em suma, a questão da cidadania.

Nas sociedades democráticas contemporâneas há dois modos básicos para se preencherem as funções de representação e de delegação do poder soberano. Um deles é por meio do voto, através do qual se escolhem representantes que exercem transitoriamente funções de representação – de governo –, funções que são renováveis precisamente pelo voto. A cada 2 anos vota-se no Brasil para diferentes cargos das esferas locais, estaduais, nacionais. Trata-se de um processo eleitoral com eleições alternadas: ora são eleitos Presidente da República, Governadores, Senadores e Deputados (na esfera federal e estadual), ora Prefeitos e Vereadores (na esfera municipal). O tempo de mandato varia de acordo com o cargo: 4 anos para Presidente, o mesmo tempo para os Governadores e Deputados, e 8 anos para Senadores. Prefeitos e Vereadores têm 04 anos de mandato.

Independentemente desse calendário eleitoral e complementarmente a essa escolha pelo voto, há um preenchimento de cargos que são mais duradouros, que segue critérios universais e públicos – critérios desenhados e votados pelos representantes eleitos –, baseados na competência e no mérito. São os concursos públicos para preencher cargos do serviço público. A essas duas modalidades que se complementariam e se limitariam reciprocamente, se deve acrescentar as funções públicas ocupadas por nomeação, os “cargos de confiança” dos governantes então eleitos.

Na medida em que aumenta a complexidade e a escala da sociedade, a diversidade de grupos e a variedade de interesses desses grupos, faz com que os indivíduos nem sempre possam resolver os seus assuntos e seus conflitos de interesse por seus próprios meios, na medida em que isto levaria ao caos, à “justiça com as próprias mãos” e, assim, à “guerra de todos contra todos”. Diante desse quadro, o Estado como uma instituição separada da sociedade (embora surgido do seu seio) toma em suas mãos esta tarefa, a função específica de mediar os conflitos e antagonismos entre os diferentes indivíduos e grupos, com a sua constelação de interesses conflitantes. O Estado pretende, para poder dar conta deles, pairar acima destes conflitos, ser neutro diante do embate entre os grupos, pretensão que nunca é completamente realizável. Mas é preciso que a legalidade em que se baseia seja aceita pelos grupos em questão. Eis a diferença entre *legalidade* e *legitimidade*.

A lei, para ser aceita e obedecida, para fazer sentido, deve ser tida como legítima. E quando é legítima? Quando os indivíduos aos quais ela se dirige se vêm ali representados e acreditam na legitimidade do seu mandato. Assim são seguidas

na medida em que haja crença na sua legitimidade, segundo a formulação clássica do sociólogo Max Weber. Diz-se que no Brasil certas leis "não pegam", eis a tradução do sentimento de ilegitimidade do seu valor. Muitas das disposições estatais são percebidas pelos cidadãos que as sofrem como "injustas" e arbitrárias, e as sanções derivadas são percebidas como "azar": "justo eu?". Por exemplo, com as multas de trânsito, muitos motoristas, em vez de assumirem a infração (por excesso de velocidade ou ultrapassagem de um sinal), costumam se queixar da "indústria das multas". É como se as sanções fossem fruto de uma força ilegítima, mesmo que legal, despertando um sentimento de burla e desobediência.

É tarefa e dever fundamental do Estado, **um fundamento de sua existência enquanto tal**, construir a sua legitimidade perante os cidadãos. Um dos dilemas e paradoxos da cidadania no Brasil é precisamente esse sentimento de distância e arbítrio que suscita nos cidadãos a presença do Estado, erodindo os pilares básicos da cidadania. Exemplo disto é o caráter por vezes pejorativo, ofensivo e degradante atribuído no Brasil à palavra "cidadão". Isto ocorre em situações de conflito, muitas vezes utilizada pela polícia, nas quais se deseja enfatizar o anonimato de determinado indivíduo, a ausência de laços sociais significativos, situações nas quais o "cidadão" é suspeito de burlar alguma lei ou regra social.

No caso específico da polícia, ela é o órgão do Estado que recebe o poder de garantir a ordem pública e mediar os conflitos para "defender a sociedade de si mesma". Para tal fim ela detém, segundo formulação clássica, o monopólio do uso da força legítima, isto é, a ela cabe o uso legítimo da força a fim da manutenção da ordem legal. Assim sendo, para que a sua ação seja legítima é preciso a crença da população na legitimidade dos seus procedimentos. A confiança da população deriva da confiabilidade na instituição.

### III - A CIDADANIA NO BRASIL

O Brasil viveu uma particularidade histórica: em 1822, ao virar nação independente, parte expressiva de seus habitantes não se transformou em cidadãos dessa nação; pela permanência da escravidão, um vasto contingente da população continuou sem usufruir seus direitos. Esta situação permaneceu a mesma durante 66 anos, só se extinguiu em 1888 com a abolição da escravatura.

A presença do escravo na nação independente era um obstáculo à instituição dos direitos civis no país. Os escravos eram mercadorias como quaisquer outras, mas em alguns casos, como os denominados "escravos de ganho", chegavam a realizar transações, oferecer serviços em nome do seu senhor e manipulavam dinheiro resultante dessas transações. Eram, deste modo, coisa (mercadoria) e pessoa (que realizava o negócio) ao mesmo tempo. Acrescenta-se a isto a possibilidade de serem alforriados e, portanto, virem a ser indivíduos livres. Tais situações eram complexas e precisavam ser resolvidas no âmbito do Código Civil .

"Assim, não só o escravo era coisa e pessoa ao mesmo tempo, mas também era uma coisa que podia virar pessoa, caso conseguisse a liberdade, e uma pessoa que podia voltar a ser coisa, caso não cumprisse com as obrigações do liberto, como reconhecimento da devida gratidão ao seu senhor, e fosse escravizado".

Keila Grinberg, 2001.

Nota-se a demora para a elaboração do Código Civil, que em 1823 fora considerado prioridade, mas que só foi entrar em vigor em 1916, 94 anos depois.

Por outro lado, todos os embates e debates que envolveram a questão do fim da escravidão diziam respeito não só à questão econômica da substituição dessa força de trabalho, mas também à questão social e política da incorporação dessa massa de ex-escravos, agora como sujeitos portadores de direitos, como cidadãos brasileiros. Essa incorporação à cidadania foi lenta e com sobressaltos, com avanços e recuos, e, a bem da verdade, como já foi mencionado anteriormente, ainda não se completou. Sobretudo pelo fato de ter ocorrido num contexto de grande precariedade, em que as condições socioeconômicas de produção de sua existência

impediam quase completamente a realização desses direitos, que permaneciam formais e abstratos.

Com o fim da monarquia e o advento da república, o sufrágio masculino universal foi instaurado em 1891. Entretanto, durante a Primeira República, a proibição do voto do analfabeto e o controle das elites estaduais sobre o processo eleitoral reduziram a participação a níveis irrisórios, sendo o eleitorado de apenas 5% do total da população, quando da eleição presidencial de 1930.

Comparativamente falando, o Brasil adiantou-se a diversos países europeus na universalização do sufrágio, tanto em relação aos homens como em relação às mulheres, que aqui obtiveram direito de voto em 1933. Mas os analfabetos continuaram excluídos do direito de voto até a eleição de 1985. Somente em 1988, com a nova Constituição, tanto os analfabetos quanto os adolescentes entre 16 e 18 anos ganharam direito de voto facultativo. Assim, podemos dizer que a incorporação à cidadania política foi um processo cumulativo longo e demorado, e somente atualmente está em vias de se estabilizar, na medida em que realizamos, em 2006, a quinta eleição presidencial ininterrupta. Por outro lado, em termos demográficos, a estrutura etária está se modificando, inicialmente havendo predomínio de eleitores com menos de 30 anos que nunca haviam votado para presidente, sendo que atualmente 45% dos eleitores têm mais de 40 anos.

No Brasil, a aquisição de direitos seguiu uma ordem inversa à seqüência clássica européia. Nesta última, os direitos civis (o direito à vida, à igualdade perante as leis e aos tribunais, à liberdade, à propriedade e o acesso à justiça), as liberdades individuais eram garantidas por um poder Judiciário cada vez mais independente do Executivo. Com base no exercício dessas liberdades, ampliavam-se os direitos políticos consolidados pelos partidos e pelo Poder Legislativo. Finalmente, através da atuação dos partidos e do Congresso, sancionavam-se os direitos sociais que o Poder Executivo levava à prática.

Os direitos sociais no Brasil vieram a partir de períodos de supressão das garantias individuais e da cassação dos direitos políticos, como no Estado Novo, calcado na figura de Getúlio Vargas, assim como na ditadura militar instaurada em 1964.

Se os direitos políticos vieram em forma rarefeita - a abertura política nos anos 80 ficou conhecida como "lenta, gradual e segura", com casuísmos, cargos biônicos, mudança de critérios a cada eleição e eleições indiretas - os direitos civis e

garantias individuais ainda não foram, em termos concretos, plena e universalmente garantidos. Pense-se no caso dos "Direitos Humanos", que são vistos por parte da população e por certas autoridades como correspondendo legitimamente a apenas uma fração (e não à totalidade) dos humanos, inclusive colocando em dúvida a condição humana de certos indivíduos e grupos, portanto excluídos dos tais direitos. Em maio de 2006, após os violentos ataques, no Estado de São Paulo, do Primeiro Comando da Capital, circularam mensagens na *Internet* incitando a execuções sumárias extra-legais e exaltando-se os eventos do massacre do Carandiru (ocorrido no mesmo Estado), com o argumento de que "os Direitos Humanos seriam para os '*humanos direitos*', e que para os *humanos errados* não haveria Direitos Humanos".

Nota-se que a concessão de direitos a certos indivíduos e grupos costuma ser entendida como privilégio e abuso. Essa parece ser a lógica do processo, até se tornarem "naturais" após uma longa luta política e cultural. O fato dos direitos civis e sociais não estarem plenamente universalizados, faz com que a maioria dos excluídos do seu usufruto os veja como "coisa de bacana", privilégio. Nesta situação em que se confundem direitos e privilégios, a polícia muitas vezes entende a sua função de garantia da ordem legal como um reforço da ordem social real, isto é, desigual e excludente, na medida em que preserva apenas os direitos individuais daqueles grupos, exclusivamente as chamadas elites. Portanto, as leis não são vividas como sendo universais e impessoais, não valem para todos independentemente do *status* social, mas, ao contrário, a aplicação da lei segue uma hierarquia que singulariza os que dela se beneficiam, lançando no anonimato e na infâmia aqueles simplesmente "cidadãos". Uma ética pessoal e singular reinterpreta a rígida norma legal, com diferentes capacidades entre os grupos de interpretá-la ao seu favor, fazendo com que a aplicação efetiva da lei seja fatalmente percebida por alguns como derrota e incapacidade social.

Eis o grande desafio colocado às instituições brasileiras em geral, e as instituições políticas, jurídicas e policiais em particular. Desenvolver uma prática institucional que leve à universalização dos direitos e da cidadania, lembrando que mesmo na concepção anglo-saxã de direitos civis, em que a liberdade individual pressupõe a não interferência do Estado na vida privada do cidadão, essa liberdade negativa exige a ação do Estado, a criação de instituições estatais para a defesa do sujeito de direito (como o *habeas corpus*, por exemplo).

## 1 – A questão da participação, a cidadania e as políticas públicas

O fato da expansão dos direitos sociais ter sido uma concessão do Estado num contexto restritivo dos direitos civis, marca singularmente a relação desse Estado com a sociedade civil no Brasil. Mais do que uma expressão da articulação e acumulação dos direitos civis em busca de novos horizontes, a cidadania confundiu-se, nas palavras do historiador José Murilo de Carvalho (2001), numa *estadania* (uma cidadania sob a perspectiva do Estado, estatalizada). A questão crucial e paradoxal é que os "direitos que constituem a cidadania são sempre conquistas, são sempre o resultado de um processo histórico através do qual indivíduos, grupos e nações lutam por adquiri-los e fazê-los valer".

Mas o predomínio de uma *estadania*, não inibe a questão da participação. Quase todos os movimentos populares de finais do século XIX e início do século XX tiveram características anti-republicanas, ou anti-estatais, realizados à margem dos mecanismos formais da representação, pelo qual pode se falar de uma cidadania em negativo: resistência ao Registro Civil, à adoção de novo sistema de pesos e medidas (o "quebra-quilos"), à vacinação obrigatória (revolta da vacina). Isto é, foram reações da população, diante das investidas do Estado, orientadas, seja à ampliação de sua capacidade de controle, seja à cooptação de diversos grupos sociais. Estes movimentos demonstram o profundo distanciamento entre a população em geral e as políticas públicas elaboradas a partir de interesses da elite brasileira.

Com a incapacidade de cobertura social pelo Estado de Bem-Estar Social e a implantação de políticas neoliberais, há uma revalorização das organizações da sociedade civil. Inicia-se, nos anos 80, a busca de novas formas de relação entre Estado e sociedade, um esforço para elaborar um modelo de democracia que contasse com formas de organização representativas e participativas.

A questão das políticas públicas em articulação com um ideal de participação popular, em termos de controle social e co-gestão dessas políticas, ganha uma relevância e uma virada fundamental com a Constituição de 1988, por sua vez corolário da mobilização política da sociedade e marco da saída do regime autoritário na transição à democracia.

A Constituição brasileira de 1988, conhecida como a "Constituição Cidadã", incluiu mecanismos de democracia direta e participativa. Entre eles, o estabelecimento de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e

federal, com representação paritária do Estado e da sociedade civil, destinados a formular políticas sobre questões relacionadas com a saúde, crianças e adolescentes, assistência social, mulheres e segurança. O confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático.

Mas essa nova situação implica ambigüidades, desafios e riscos. O risco — real— que militantes das ONG, por exemplo, percebem é que a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico (privatização da esfera pública, enfraquecimento do Estado e da participação). Diante disto, é preciso atentar para a complexidade desse processo, e ir além de juízos simplistas e unidimensionais.

## **2 - Esfera pública e espaços públicos**

A esfera pública não se confunde com os espaços públicos concretos, mas é nestes que se realiza a interminável construção da mesma. A conversa ou a discussão no boteco acerca da notícia que passou no jornal da noite televisivo, ou os comentários fragmentários (muitas vezes sem resposta, mas nem sempre) dos que lêem as manchetes na banca de jornal antes de embarcar na condução; a carta que um leitor inconformado envia ao jornal; a passeata de algum grupo organizado que grita nas escadarias de algum prédio público; a pequena multidão que instantaneamente se forma para reclamar do motorista de ônibus que, numa brusca manobra, quase machuca a idosa que desceu; o candidato que enquanto aperta mãos de populares atende aos pedidos (ou se desentende) ou atura desaforos... Essas situações nos diversos cenários sociais muitas vezes terminam com a consumação do ato, mas podem também, seguindo diferentes tempos, se articular, acumular iniciativas e formas de organização e formar canais de expressão e reivindicação, para agir em tantos outros espaços sociais e institucionais, eventualmente até chegar às diversas arenas decisórias. Esses canais são diversos, com maior ou menor capacidade de comunicação, de se expressar e se fazer ouvir, dependendo dos diferentes grupos que se congregam e se articulam em torno de determinado interesse, que pode se transformar num verdadeiro trabalho político, no melhor sentido, na medida em que

se torna capaz de escolher representantes, legítimos para o resto da sociedade, e de formalizar, exigir e impor uma atitude ou uma resposta, por parte dos diferentes agentes sociais e das autoridades e representantes. Em suma, para participar da "agenda pública" na construção do "bem comum" em consonância com o "interesse público". Aliás, muitas vezes, para produzir uma modificação no roteiro da "agenda pública", reelaborar prioridades do que seja o "bem comum" e investir numa redefinição do "interesse público".

A esfera pública nunca está completa, pois sempre há novos atores e novas vozes, individuais e coletivas, forçando a sua entrada e lutando para se fazer ouvir, para ser aceitos como interlocutores legítimos.

Há espaços públicos consagrados para a construção e funcionamento da esfera pública: instituições políticas e judiciárias, universidade, imprensa. Mas nem sempre esses espaços favorecem a dimensão do público, que fica esvaziada. A calçada que serve de estacionamento dos carros e não à passagem do pedestre, o funcionário público que faz corpo mole e eterniza um simples trâmite, mas que por meio de um "agrado" despacha célere qualquer providência, esses são exemplos fartamente conhecidos de apropriação com fins privados do espaço público e do bem comum. Quando um jornal de prestígio, supostamente destinado a qualificar o debate público, é lido por uma minoria instruída e em certo modo qualificada, e uma maioria assiste a uma programação de televisão que tudo banaliza e os aborda superficialmente, contribui para que permaneça desqualificada para os debates que dizem respeito a seus interesses enquanto cidadãos. Suas armas são os elementos fragmentariamente formalizados de sua existência social. Quando a representação política não consegue interagir com seus representados, nem reconhecê-los, e estes não pleiteiam seus direitos junto a seu representante, então a representação política se desfigura e descaracteriza, embora esse espaço institucional permaneça e possa ser reativado e qualificado a qualquer momento.

A dificuldade de imaginar o que seja a esfera pública, qual seu formato e suas instâncias, nos leva a colocar a ambigüidade da noção de comunidade, constantemente invocada nos mais diversos setores para legitimar os seus pleitos e suas políticas. Assim, "comunidade", "sociedade" "esfera pública", não são entidades fixas, nem existem por si mesmas. A sociedade, por exemplo, não é um lugar a parte e tangível. Ao contrário, a "sociedade" está nos indivíduos concretos, suas relações, costumes e hábitos, que animam as instituições formais e as atividades informais.

No idoso que de repente é ajudado a atravessar a rua por um menino de rua, sob o olhar atento de um policial na esquina, que de acordo com o desenrolar da ação pode eventualmente intervir através do "cascudo" ou passar a "mão na cabeça".

A segurança é um bem público fundamental, na medida em que ela enseja a possibilidade de garantir que a participação na esfera pública seja isonômica, em igualdade de condições. Garantir que o debate não seja viciado e neutralizado pela coerção física entre os participantes, pelo sentimento de medo e as ameaças de retaliação, é um patamar fundamental da "publicização" dos espaços públicos, cabendo à autoridade policial um papel crucial neste sentido, na distribuição justa e igual do bem público *segurança*.

## IV - HISTÓRIA DA POLÍCIA NO BRASIL

No Brasil, as forças policiais organizaram-se não como força nacional -como no modelo centralizado francês - nem como força local - como no modelo inglês - mas em nível estadual. Suas funções, sem um planejamento sistemático, dividiram-se entre duas forças: uma dotada de pequenas funções judiciárias, com origens na administração local -polícia civil-e outra com o papel de policiamento uniformizado e em moldes militares.

O período colonial traz consigo dificuldades para o estabelecimento dos papéis das forças policiais. A polícia no Brasil colônia estava voltada para a satisfação dos interesses tanto da elite local, quanto da elite metropolitana, sem ferir, contudo, os direitos mais fundamentais dos cidadãos. Não é difícil imaginar, desse modo, a dificuldade do estabelecimento de consenso em torno da missão da polícia.

No entanto, a transferência da família real para o Brasil, e com ela de toda uma camada da elite portuguesa, leva à adoção do modelo policial de Lisboa, de onde surgiu, em 1808, a figura do Intendente Geral da Polícia do Brasil, cujo papel era estabelecido a partir dos moldes de policiamento francês. Suas funções eram apoiadas pela divisão militar da Guarda Real de Polícia - criada em 1809 -, de onde surgiu a polícia militar. Sua principal atribuição referia-se ao patrulhamento, mas principalmente à manutenção de uma tropa voltada para a garantia da ordem pública, quando necessário.

Segundo o historiador Thomas Holloway (1997), a polícia do Rio de Janeiro, sede da colônia e do Império, originou-se da transferência dos mecanismos da monarquia portuguesa (que então pretendia praticar o chamado despotismo esclarecido) com a chegada da corte em 1808, quando então foram criadas a Intendência Geral da Polícia, para cuidar da supervisão administrativa e dos processos judiciais, e a Guarda Real de Polícia, para patrulhar as ruas.

Com a independência política e a dissolução da Guarda Real de Polícia em julho de 1831, provocada por seu amotinamento, as elites brasileiras tiveram a oportunidade de criar sua própria versão daquelas instituições. Seu primeiro impulso foi importar da Europa os modelos considerados dignos de imitação, como se fosse possível fazer a sociedade imitar um modelo europeu idealizado. Alguns experimentos

institucionais realizados nos primeiros anos após a independência, notadamente o juiz de paz e a Guarda Nacional, não vingaram. No entender de seus defensores, eles deveriam ser o esteio das esferas locais judicial e policial, respectivamente, mas ambos cederam o passo ao sistema especializado, profissionalizado e centralizado, tido como necessário a um policiamento eficiente, que entrou definitivamente em vigor com a reforma judicial do final de 1841.

Uma característica especial da história do policiamento no Rio de Janeiro foi a evolução de instituições e práticas específicas locais. O juiz de Paz, a Guarda Nacional, e experiência com os urbanos em 1836 e a Guarda Urbana de 1866 a 1885 não foram marginalizados ou descartados por causas de novas tendências ideológicas, nem por terem saído de moda na Europa, mas porque não funcionaram, dados os recursos à disposição das autoridades e seus objetivos. Somente no final do Império, em 1871, os delegados, despojados de suas funções judiciais, finalmente se tornariam profissionais pagos.

A Polícia Militar surgiu como a força armada capaz de ser o esteio do sistema policial do Rio de Janeiro e o modelo para organizações semelhantes no resto do país. Ela passou por reformas menores e mudanças de nome em 1842, 1858, 1866 e 1889, mas conseguiu manter notável continuidade na sua composição e missão desde outubro de 1831. A Polícia Militar foi a sucessora funcional da Guarda Real e apresenta algumas semelhanças históricas com outras forças policiais militarizadas, como os *gendarmes* da França, os *carabinieri* da Itália e os guardas civis espanhóis. Todavia, sua formação deveu-se à explícita rejeição da Guarda Real, e suas semelhanças com congêneres europeias do século XIX são em grande parte coincidências. A Polícia Militar foi uma resposta local a condições locais, aproveitando os recursos locais e os precedentes disponíveis em 1831. Originariamente concebida como um setor do exército permanentemente em serviço de guarda, sua organização interna e seu regime disciplinar continuaram plenamente militarizados. Portanto, a origem e a história da Polícia Militar do Rio de Janeiro (e por extensão do Brasil) contradizem a noção de que as instituições brasileiras não passaram de adaptações neocoloniais de modelos importados.

A gênese do perfil militarizado dessa força pode ser rastreada nos frequentes problemas disciplinares entre pedestres e os guardas nacionais no período inicial e entre os guardas urbanos de 1866 e 1885, os quais acabaram servindo de justificativa para a manutenção de uma força policial militarizada na qual se valorizavam

sumamente a disciplina, a hierarquia e a obediência sem contestação. Depois de muitos erros e acertos, as autoridades concluíram que a disciplina militar, incluindo aí a solidariedade corporativa, espírito de corpo e rígidas normas internas, era o melhor mecanismo que poderiam conceber para estender sua autoridade às ruas e proteger seus agentes repressores contra a resistência hostil do público.

Talvez esse mecanismo militarizado, ao se defrontar atualmente com o confronto aberto de parte de certos setores da população e de certos criminosos, provoque uma reação que tenta maximizar a sua autoridade, mas num contexto democrático deslegitima seus procedimentos em termos legais, dada a sua impotência relativa em impedir a sensação de "perturbação da ordem".

Também durante a república nascente a polícia legitima-se com base na segurança prestada aos grupos dominantes. Mas na república há uma reorganização das forças policiais, no sentido de definir o alvo de sua vigilância, em um contexto em que o campo social torna-se mais heterogêneo. Como menciona o historiador Marcos Luiz Bretãs (1997), desde a criação das modernas corporações policiais, presume-se que as classes superiores devem ser protegidas e não policiadas.

A polícia no Brasil seguiu o modelo político de organização policial presente na França e em Portugal. Ao contrário da moderna polícia inglesa, caracterizada pelos princípios da burocracia, racionalidade, legalidade, impessoalidade – princípios gerais presentes nos serviços públicos emergentes – na imposição da ordem e garantia do Estado de Direito, a polícia brasileira evidenciou o caráter instrumental da organização, não a serviço do público, mas do Estado, apropriado particularizadamente pelas "elites" e pelos grupos dominantes, no sentido de fortalecer o uso privado da força contra amplos setores da sociedade, vigiando para que qualquer ameaça considerada subversiva ao poder político fosse contida pela força da repressão.

A conseqüência mais evidente e duradoura desse modelo centralizado de polícia, presente de forma diferenciada na França, Portugal, Espanha e no Brasil, é a desconfiança recíproca entre policiais e cidadãos. Nesse sentido, a representação social da polícia enquanto força a serviço dos interesses dos dirigentes políticos no poder e contra a sociedade, implicou, para o cidadão comum, em algum grau de incerteza e imprevisibilidade quanto ao que poderia ocorrer no caso de um encontro face a face com um policial. A essa reação automática frente à polícia, geralmente

soma-se o sentimento de medo, mesmo por parte de pessoas que, a priori, nada teriam que temer dada a própria condição de "cidadãos ordeiros".

Estudo sobre o surgimento da polícia no Brasil, realizado por Marcos Luiz Bretas mostra que, aos olhos dos policiais, o indivíduo só é considerado e definido como "cidadão ordeiro" quando consegue demonstrá-lo (percepção ainda contemporânea na frase "vagabundo não tem estrela na testa"). O policial, de imediato, não reconhece o cidadão comum, o que ele busca é identificar o que está "oculto". Desta forma, um possível contato de aproximação entre policiais e cidadãos só ocorre após uma observação atenta e após a identificação de elementos que permitam definir o sujeito ou como "cidadão ordeiro" ou "suspeito", categorias opostas e excludentes.

Esse modo de aproximação informal, mas fortemente arraigado, começa a instituir-se com a presença cada vez maior dos homens pobres livres, cujo número já se igualava ao dos escravos em meados do século XIX. Os pobres livres, geralmente analfabetos e profissionalmente não qualificados, tiveram que viver e conviver com a ordem escravocrata, tendo enormes dificuldades para se inserir social e economicamente, sobretudo numa cidade como o Rio de Janeiro, que era o palco do discurso político nacional, de modo que seu policiamento era ao mesmo tempo uma tarefa social e eminentemente política. Assim, essas dificuldades de inserção dos não-escravos das classes inferiores acarretavam problemas especiais em matéria de controle social na cidade, o que fazia desses pobres livres objeto da suspeição institucionalizada da polícia.

No início da República, policiais poderiam pagar caro pelos equívocos que eventualmente poderiam ocorrer nessa distinção costumeira entre "ordeiros" e "suspeitos" operada em sua prática cotidiana, pois lentamente se expandia cada vez mais uma classe intermediária, isto é, o grupo social que não se incluía entre os objetos de violência dos estratos inferiores da sociedade nem entre os que deviam receber a deferência concedida ao poderoso. Assim, a emergência de supostas camadas médias desorganizava o trabalho policial. Esse processo de transformação política, social e institucional da sociedade continua até hoje: contemporaneamente, e como decorrência desse processo, a agenda dos Direitos Humanos faz com que estes possam ser percebidos, na prática habitual do dia a dia, como atrapalhando o trabalho policial tal como é feito há muito tempo, de modo que os defensores da pauta da legalidade são acusados de tolerância e cumplicidade com os bandidos. Esta é uma percepção de longa data, anterior mesmo à emergência do tema dos

"Direitos Humanos", sendo tradicionalmente endereçada ao judiciário, e dentro da polícia é fonte de desentendimentos entre as polícias civil e militar.

### **Ontem e hoje...**

"Nunca se tolerou a polícia, nesta terra, o que nestes dois meses se tem revelado a atualidade. Também nunca o arbítrio oficial, aproveitando a complacência dos órgãos da opinião, se mostrou mais resoluto em pôr as manguinhas de fora.

Quando uma autoridade se aventura a tão lastimáveis excessos, e não acha quem ouse contra desmandos tamanhos a reação legal, por bem feliz se deve dar. Agora empinar a cabeça diante dos tribunais, avocar a defesa privativa do princípio de autoridade e requerer prazos de tolerância em favor da prisão ilegal, são coisas, a que, por mais condescendentes com as nossas desgraças que seja a imprensa, não pode assitir calada. Outros pensarão diversamente. Porão fora da lei o vil rebanho do xadrez. Louvarão a gloriosa energia do chefe dessassombrado. Inreparão de fraqueza os tribunais, se os não increparem de anarquia. Anarquia, porém, nos parecem a nós essas tendências, essas idéias, esses sentimentos. Os miseráveis, os aviltados, os criminosos não foram postos fora das garantias constitucionais. A mais desprezível michela, o larápio mais enxovalhado, o mais atroz homicida têm no seu direito pontos invioláveis.

Quando em face do pretório surge, descoberto, um atentado, quem quer que seja a vítima, têm jus à reparação. A lei estipulou os casos de prisão e os prazos para instauração dos processos. Quem quer que, fora desses prazos e casos, padecer em sua liberdade, há de reentrar na posse dela pela intervenção da magistratura.

Pedir ao magistrado que sancione prisões arbitrárias, prisões ilegais, é insultar a justiça, desconhecendo-lhe a inflexibilidade. A justiça não dispensa na sua lei: cumpra-a, sem vacilar; não absolve os desvios de autoridade: pune-os, sem torcer."

Rui Barbosa. "Polícia e Tribunais".

Nesta perspectiva, ao longo dos séculos XIX e XX, com a progressiva incorporação de escravos alforriados, com o fim da escravidão, com a imigração interna e externa, com o processo de urbanização, novos atores passam a integrar os grupos populares, objeto constante de repressão e punição, ampliando-se assim, aos olhos do policial e dos grupos no poder, o leque de elementos negativos causadores de desordem. Isso requer dos policiais o desenvolvimento de habilidades no trato com diferentes grupos sociais e a inclusão de novas categorias de classificação. Nesse sentido, os recursos disponíveis para exercer a função policial de disciplinar desordeiros e impor a ordem na cidade, comumente restritos ao uso da força, também se ampliam, passando a incorporar meios extra-legais de negociação no controle da violência e da desordem pública.

A formação histórica da polícia no Brasil e, sobretudo no Rio de Janeiro, está marcada pelo singular posicionamento dentro da esfera estatal, sua relação com a lei e o judiciário, e também pelas relações que a instituição policial desenvolveu com a sociedade e a população, isto é, com os que infringiam a lei e com aqueles que a polícia deveria defender da infração da lei e da ação dos criminosos.

A Justiça na Colônia havia sido responsabilidade primordial das Câmaras Municipais, eleitas pelos proprietários locais. Após uma breve interrupção entre 1822 e 1831, os proprietários locais continuaram a eleger os *juizes de paz*, que tinham atribuições policiais (investigar, prender) e judiciais (formar culpa, escolher jurados). A partir de 1841, entretanto, uma reforma processual penal transfere grande parte dessas atribuições à nova figura dos *delegados de Polícia*. Ao contrário do juiz de paz, o delegado não era eleito por chefes locais, mas nomeado pelo poder central. Tal medida não visava, necessariamente, evitar que os senhores locais exercessem um controle social privado. Obrigava-os, entretanto, a compactuar com o poder central.

A reforma processual penal de 1871 retirou dos delegados as atribuições judiciais, mas manteve a Polícia Civil ligada ao processo penal, por meio do mecanismo do inquérito policial, regulado pelo Código de Processo Penal, que estabelece mecanismos *coercitivos* do Judiciário em relação às polícias. Também houve um processo de profissionalização: hoje se exige o diploma em direito para a ocupação do cargo de delegado.

A respeito desta dupla ligação, em seu relacionamento subordinado com a instância estatal do judiciário e seu relacionamento com a sociedade, a polícia

desenvolve duas funções: a função "administrativa", que inclui a vigilância da população para prevenir a criminalidade, e a função judiciária, que representa um ramo auxiliar do sistema judicial de investigação criminal. Como bloco, a polícia está dividida e puxada entre as suas duas exigências funcionais, e internamente está dividida em Polícia Militar e Polícia Civil.

No Brasil, há duas polícias por estado, três polícias da União, mais uma série de Guardas Municipais. Portanto, não é exceção em termos numéricos. Entretanto, há uma peculiaridade. Conquanto em outros países haja unidades paramilitares especiais, em regra cada organização realiza as três tarefas policiais ( investigação criminal; uso da força paramilitar; e patrulhamento uniformizado dos espaços públicos, com a prerrogativa de uso da força). Sua diferenciação ocorre pelo critério geográfico e não funcional. A especialização se dá no interior das organizações, vale dizer, de maneira *intra-organizacional* – por exemplo, nos Estados Unidos há *officers* patrulhando as ruas e *detectives* investigando crimes, mas ambos pertencem à mesma organização. No Brasil, a especialização é *extra-organizacional*: no mesmo espaço geográfico, uma polícia se ocupa da investigação e a outra executa as tarefas paramilitares e de policiamento.

A especialização extra-organizacional gera conseqüências para o campo institucional policial. Dificulta a troca de pessoal entre as organizações, visto que os policiais têm "profissões" diferentes. A estrutura militar não é vista como adequada às tarefas civis, e vice-versa. Além disso, durante a maior parte de sua história, as polícias foram completamente separadas em termos de comando. Apesar do contato diário entre as duas organizações policiais, há pouca troca de recursos técnicos e institucionais. As relações isomórficas [com mesmo formato organizacional e operacional] são mais fortes entre as diversas Polícias Cíveis, entre as diversas Polícias Militares e – o mais grave em termos do campo policial – entre Polícia Civil e Justiça, e entre Polícia Militar e Exército. Estaria incompleta a conquista democrática da separação institucional Polícia-Justiça e Polícia-Exército. É nesse espaço institucional ambíguo que se desenvolve a relação polícia-sociedade.

Até a década de 20 do século XX, o controle que se exercia sobre a Polícia Civil devia-se à falta de profissionalização dos delegados, que pertenciam a uma elite jurídica que trabalhava na polícia para ganhar a vida e alguma experiência antes de conseguir colocação num ambiente considerado mais decente, como o judiciário (alguns deles chegando ao Supremo Tribunal Federal). A partir dos anos de 1920

do século *passado*, por uma presença crescente de delegados com longa folha de serviços e pela promoção de comissários a delegados, a tendência à profissionalização aumentava a distância entre a polícia e outros setores da sociedade.

Nos momentos autoritários como o Estado Novo (37-45) e no regime de '64, o eventual "comportamento imoderado" da polícia foi posto a serviço do estado. Entretanto, ao assumir um papel político a polícia perderia a sua identidade original, sem se livrar da desconfiança do Estado, que continuava a nomear militares nos postos-chave, nem se livraria da desconfiança dos próprios policiais que permaneciam confinados às suas tarefas originais, sentindo-se desprestigiados. Desprezada por todos os segmentos da sociedade, seu poder foi direcionado para as camadas inferiores da sociedade. Por um lado, o poder legalmente atribuído à polícia funcionava no mundo fictício do discurso legal, e o poder realmente exercido existia fora das fronteiras da cidadania, no mundo dos excluídos, e conseqüentemente era ignorado. As elites sociais forneciam-lhe assim carta branca para lidar com todos os que não estavam ligados às estruturas de apadrinhamento do Estado, aqueles que não tinham condições de neutralizar nas instâncias judiciais e políticas o trabalho desenvolvido pelas polícias. Eventuais violência e corrupção eram toleradas desde que não ultrapassassem as fronteiras dos privilegiados, permanecendo no "submundo" em que estava imersa.

*Na década de 60* do século XX, a crise social e política e a escalada de violência decorrente, que dirigiu o poder policial contra os elementos "contestadores" das classes sociais mais elevadas que se opunham ao governo militar, começou a levantar a questão da existência de um "problema policial" a respeito do policiamento, o que será retomado e expressado com força no processo de redemocratização.

Segundo Jorge da Silva, acadêmico e coronel da Polícia Militar do Rio de Janeiro:

"Conduzida a atividade policial por operadores do direito, prevalece a visão segundo a qual os problemas do crime e da ordem pública se resolvem com a lei penal. Conduzida a atividade por militares, sobretudo do Exército, os problemas se resolveriam com a força. Na ótica penal, falar de segurança pública consiste normalmente em falar de crime e de criminoso [...]. Esta perspectiva tem dificuldade de enxergar o crime no atacado, como um fenômeno sociopolítico e histórico, e sequer olha para aquelas questões

da ordem pública que nada tenham a ver com crime. [...] Se a violência campeia, seria porque faltam leis mais duras; seria porque 'a polícia prende e a justiça solta'; seria por causa da burocracia dos inquéritos; da falta de pessoal e recursos materiais nas delegacias [...]. A avaliação da polícia em geral relaciona-se à quantidade de inquéritos realizados e de infratores levados aos tribunais, pouco importando as ações de prevenção, os crimes que não tenham caído nas malhas do sistema, perdidos na imensidão das 'cifras obscuras'; e os crimes que podem vir a ocorrer.

Na ótica militar, falar de 'ordem pública' é, curiosamente, falar de desordem pública, de combate, de guerra, contra inimigos abstratos que, no atacado, estariam à espreita em lugares suspeitos e determinados [...]. Considerando o crime como uma patologia intolerável e os conflitos de interesses [...] como 'desarrumação' da 'ordem' [...], o modelo militar tem a pretensão de 'vencer' os criminosos [...], de erradicar o crime, de 'acabar' com a 'desordem'. [...] Com preocupação com os criminosos em abstrato, portanto, imagina-se que se a violência campeia é porque os efetivos são insuficientes; porque a polícia judiciária fica nas delegacias [...]; porque a polícia está menos armada que os bandidos; porque faltam motivação e 'garra' aos policiais. Curiosamente, a avaliação do desempenho da polícia é feita como se alguém quisesse demonstrar a sua incompetência. Quanto maior o número (e o tamanho) de 'cercos', 'incursões', 'operações', 'ocupações' e '*blitzen*', tanto melhor. Nem pensar em séries históricas das taxas de criminalidade e de vitimização.

Na prática, esta visão penalista-militarista da segurança pública consolidou-se entre nós. É com este modelo duplamente enviesado na cabeça que os policiais (e o poder político também) operam" (Da Silva, 2001).

## V - INTERAÇÃO DA POLÍCIA COM A SOCIEDADE. DEMANDAS E TENSÕES

A Justiça, quando toma conhecimento da prática de um crime, pode condenar ou absolver o réu, mas não pode deixar de processá-lo. Como seria impossível abrir um processo para cada crime que acontece de fato, a Justiça e apenas mediante provocação, delegando essa tarefa a outras agências, principalmente à polícia. Na prática, é a polícia quem coloca o processo penal em funcionamento. A discricionariedade policial serve para isolar a Justiça da investigação criminal, para que os tribunais possam ser "imparciais". Se o Estado de Direito estiver consolidado, espera-se que os abusos cometidos pela Polícia sejam corrigidos pela própria Justiça.

Diante de gradual liberalização da ordem jurídica, não houve alteração significativa da ordem social, pois se a escravidão foi abolida, o sufrágio foi ampliado, os direitos individuais legalmente reconhecidos, a sociedade brasileira continuou extremamente desigual. Assim, o Poder Judiciário (espaço da legalidade) passa a depender de uma agência externa para mediar a aplicação da ordem jurídica igualitária. A Polícia Civil transforma-se em um filtro cuja função é interpretar a situação real (desigual) antes que esta chegue ao Judiciário, ou mesmo impedindo que chegue: o inquérito policial funciona como "pré-processo" penal, em que se estabelece a culpa.

É preciso não confundir a atividade da polícia judiciária com a rotina prática do distrito policial. Entretanto, na prática cotidiana essa distinção passa por um complexo, socialmente determinado, de aproximações, superposições, seleções que fazem dessa separação um resultado e não um ponto de partida. Resultado que varia de acordo com a posição social dos indivíduos envolvidos, e que constitui o modo cotidiano de relacionamento da polícia com a sociedade e seus diferentes grupos. O produto final do trabalho policial é a classificação formal de indivíduos em artigos das leis criminais. Por sua vez, o inquérito, segundo o antropólogo Kant de Lima (1994), não é orientado para a administração de conflitos, mas para a "inexorável punição dos transgressores".

Na década de 1870 estabeleceu-se o sistema de duplo inquérito, que consta de um inquérito policial preliminar (unilateral, de caráter inquisitorial, isto é, inquirição

levada adiante exclusivamente pela polícia) seguido de um inquérito judicial ou instrução judicial (bilateral, baseado no contraditório das partes). O inquérito policial (regulamentado pelo Código de Processo Penal), como não é realizado diante de um juiz, pode ou não ser incluído nos autos do inquérito judicial, cabendo ao promotor a decisão de inclusão.<sup>1</sup> Na medida em que a polícia fica encurralada entre dois critérios formais ao exercer as suas funções – a administrativa e a judiciária-, encontra-se permanentemente ameaçada pelo sistema judicial, que pode classificar qualquer ação policial como responsável final da aplicação desigual da lei, controlando em última instância o poder de polícia. Para se tornarem prova dos autos, as declarações das testemunhas e do acusado têm de ser repetidas durante a instrução criminal.

A reação da polícia, diante desta subalternidade que lhe atribui o sistema judicial, visa recuperar as limitações à sua liberdade de ação e se dá principalmente na instância anterior ao processo penal, particularmente no domínio burocrático dos registros das ocorrências. Estes dependem em grande parte da vontade do policial, tanto o seu registro quanto a modalidade do seu procedimento. Há uma pré-seleção dos registros que valem a pena efetuar-se, na medida em que possam ter desenvolvimento e solução, e não virem mera rotina burocrática que, pela baixa probabilidade de solução, venham a afetar negativamente a estatística, ampliando os índices dos casos sem solução. Assim, de acordo com seus próprios interesses, a polícia pode induzir o queixoso a não efetuar o registro, ou induzi-lo a uma substituição irregular de procedimentos, semelhantes mas não equivalentes. Ao não esclarecer as partes, estas podem ficar vulnerabilizadas legalmente. Por exemplo, em caso de roubo de documentos sem flagrante, de difícil solução, se o registro finalmente efetuado for de extravio de documentos, cuja certidão é oferecida na hora, o queixoso pode ficar exposto a uma arguição de negligência ou premeditação, podendo ser responsabilizado por perdas ou danos sofridos por terceiros, o que não ocorreria com um Registro de Ocorrência (R.O.) de roubo. Esses procedimentos contribuem para o reforço do ceticismo da população no cumprimento das leis, recorrendo aos serviços públicos de responsabilidade da polícia.

Esses procedimentos se baseiam em categorias de classificação que a polícia faz dos usuários, no cotidiano da sua interação com a nossa sociedade hierarquizada, reproduzindo categorias que são tradicionalmente inculcadas na prática cotidiana

---

1 É o Ministério Público que analisa o resultado do inquérito policial e leva a cabo ou não a denúncia que é oferecida ao juiz. A partir da denúncia se inicia o processo propriamente dito.

do ofício. No seu contato diuturno com a população há uma atividade imediata e espontânea em que o policial "tira" o indivíduo, enquadra a pessoa na sua posição social, e esta caracterização precede e organiza os procedimentos subseqüentes. Mais do que uma preocupação com os fatos relacionados a uma ocorrência há uma preocupação com a identificação do contexto sociocultural que os cerca. O processo de "conhecimento" é assim um processo principalmente de "reconhecimento", de distinção entre cidadão do bem e o potencial criminoso, segundo conceitos pré-estabelecidos que são naturalizados e generalizados pelos policiais e constantemente reiterados pela mídia, por exemplo.

"Após esse primeiro instante, vamos aperfeiçoando a imagem da pessoa, mas a primeira coisa é 'tirá-la': temos de ver se os sapatos são caros ou baratos, sujos ou limpos, se as solas estão gastas ou não, se as calças são formais ou informais, novas ou velhas e de que tecido são feitas. Observamos o cinto para ver se é de couro ou de plástico. Reparamos se é camisa de bom gosto ou não. Observamos o aspecto geral da pessoa para ver se está alinhada ou em desalinho, se fez a barba recentemente, se está bem alimentada, o estado de seus dentes. Reparamos nas unhas para ver se estão bem tratadas e se a unha do dedo mínimo é mais longa do que as outras (um hábito dos brasileiros de classe baixa para demonstrar que não exercem trabalho braçal, o que o rebaixaria na hierarquia da sociedade brasileira ex-escravista). Olhamos as mãos para ver se são calejadas. Observamos, então, a maneira da pessoa falar, sua educação, experiência. Após observar todas essas coisas dirigimos algumas perguntas para obter informações. É o mesmo processo que se usa quando se vê uma mulher: a gente quer saber se é casada, se vive sozinha ou com a família, se tem dinheiro ou não. Com as mulheres, todo homem é um policial. É o mesmo processo. Todo mundo 'tira' todo mundo".<sup>2</sup>

O empenho demonstrado em fazer cumprir a lei varia de acordo com a categoria social das pessoas envolvidas e não com a existência ou inexistência de atos ilegais, o que não se enquadra na definição legal brasileira do papel da polícia. Esse reconhecimento de "tipos criminais" é muitas vezes revelado pela maneira padronizada da polícia se dirigir às pessoas que entram na delegacia:

---

2 Depoimento de delegado. In Kant de Lima, *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro. Seus dilemas e paradoxos*.1994

"Onde eu vi você antes? Eu sei que já vi você antes". Ou seja, há uma "policialização" da interação no espaço policial (pode ser a delegacia, mas também a situação em que se solicita uma documentação), em que o protocolo do diálogo fica reduzido à relação policial/criminal. Ora, se este procedimento evidentemente faz parte do processo policial de socialização da informação a fim de exercer os deveres de vigilância, é também um poderoso instrumento para a divisão ideológica da população entre "desconhecidos" da polícia e os conhecidos, fichados, "manjados", que alimenta o processo de auto-reprodução da estatística policial: a identificação pela polícia é uma técnica policial punitiva em si mesma.

O desenrolar do inquérito, e as diferentes probabilidades de ser incluído nele, que variam com as diferentes capacidades de manobrar na esfera judicial, pode fazer dele um processo informal e discricionário de "criminalização", na medida em que estar incluído nos autos – estar "fichado pela polícia" – posteriormente pode ser utilizado como argumento de presunção ou prova de crime, ou de ser tipificado como criminoso, por já ter antecedentes: estar num inquérito se afigura como antecedente criminal, pois já se é "conhecido da polícia".

A polícia efetua um "pré-julgamento" daquilo que pode ou merece evoluir no processo penal, produzindo uma punição ou absolvição pré-judicial. Esta filtragem ganha mais autonomia na sua interação nas classes populares, pois pode desenvolver poderes de arbitragem, e resolver aí casos que não ascendem pela via judiciária. Tem por efeito livrar o judiciário de ocorrências e ao mesmo tempo ganhar um espaço de poder com maior autonomia.

Ao exercer simultaneamente as funções de vigilância e investigação a polícia acaba combinando as técnicas de ambos procedimentos, produzindo uma contaminação da "investigação" pela "vigilância", em que ao invés de descobrir os fatos e depois acusar o suspeito, primeiro descobre o suspeito e dele, então, extrai os fatos. O processo é circular e auto-reprodutivo, com a estatística reforçando os estereótipos dos criminosos já estereotipados. Mas quando os criminosos não correspondem aos estereótipos é mais difícil descobri-los e a investigação tem menos sucesso.

Se em suas funções judiciais a polícia não tem poderes discricionários, ficando submetida à lei e ao judiciário, ela tem poderes discricionários concedidos em função de suas atividades de vigilância. O poder de vigilância é exercido em conformidade

com o julgamento policial da conduta "latente" do indivíduo, determinada por condições sociais e culturais particulares. Essas condições sociais e culturais particulares são tipificadas e traduzidas pelas categorias do entendimento policial, que as organizam em um arcabouço hierarquizado (bárbaro/civilizado; irrecuperável/recuperável; relevável/admoestável/punível). Assim, ao aplicar códigos distintos a grupos diferentes da sociedade brasileira, a polícia pratica uma reinterpretação e categorização de condutas sociais e seus significados culturais. Neste processo a polícia classifica a população vigiada segundo um conceito hierárquico de cultura.

Importante ressaltar que **a polícia prossegue nessa classificação consoante critérios que ela acredita serem próprios e que ela sente ter emergido de sua própria experiência policial**. Ou seja, uma mesma conduta social – uma briga a socos com ferimentos de uma das partes- pode ser codificada pela lei como crime (lesões corporais), e pelas pessoas envolvidas e pela polícia como não sendo crime, dado o contexto sociocultural em que o fato ocorreu.

Nesta zona cinzenta que antecede a dimensão legal/processual/judicial, e que estampa o paradoxo entre suas funções, a polícia conserva funções arbitrais para casos de "desordem", "ofensa moral", "agressão", incidentes como pequenos furtos, brigas de família ou entre vizinhos, etc. Essa forma de atuação não seria eficaz se não contasse com um mínimo de apoio ou a concordância (de pelo menos uma) das partes envolvidas. As pessoas, em certas situações, procuram a polícia para resolver seus conflitos, pedindo, portanto, um tipo de solução que só pode ser alcançada pela aplicação de princípios não judiciais. Isso é válido para todas as classes sociais. Portanto, as pessoas que procuram a polícia para arbitrar conflitos freqüentemente esperam que a polícia seja coerente e use seu poder discricionário para arbitrar os casos.

A ambigüidade da situação representa aparentemente um acordo entre a autoridade policial e o povo, "contra" a lei e o sistema judicial, exercendo como que funções extra-oficiais de "juiz de paz", coagindo as partes no sentido da aceitação de um acordo no qual o judiciário não pode operar, pois apenas julga e aplica a lei. A arbitragem policial é um caso em que o poder de polícia permeia as funções judiciárias da polícia, na medida em que prevalecem sobretudo em casos em que a lei não seria aplicada. Assim, a polícia se defronta com um dilema: se recusar essas funções de arbitragem para obedecer estritamente a lei, abdica de suas funções de vigilância, corroendo a sua autoridade no seio das classes que mais a procuram

para essas funções (aquelas afastadas do sistema judicial), mas se afirmar a sua autoridade exercendo seus poderes de vigilância, estaria agindo em desobediência à lei. Para "fazer justiça", a polícia, por vezes, transgride a lei. Esse dilema não tem origem no seio da polícia, mas nas funções contraditórias que lhe são atribuídas pelo sistema legal, embora seja ela a ser apanhada nesse flagrante paradoxo, preservando o sistema legal de suas limitações e contradições num contexto de profunda desigualdade social.

Obviamente que as fronteiras entre a arbitragem informalmente legítima e os riscos de arbítrio se tornam muito tênues e frágeis, tanto mais que essa prática opera num vácuo institucional, não se instituindo na esfera pública, mas na esfera dos costumes privados, numa apropriação particularizada que, no entanto, é um alicerce fundamental do cotidiano e da identidade policial, agente fundamental do estado na manutenção da ordem legal, situação que faz da "identidade policial, uma luta sem apoio", segundo formulação do historiador Marcos Luiz Bretas.

Poderia se dizer que, se no contexto da Primeira República, de nítido caráter oligárquico, a "questão social" era considerada um "caso de polícia", o que revela a subordinação da polícia à agenda política da época, atualmente os casos da polícia dizem respeito à questão social dos direitos, espelhando a transformação, ainda inconclusa, da "força pública que serve e protege" para o "serviço público que pode usar a força".

## 1 – O papel da polícia no Estado Democrático de Direito

Estamos diante de uma nova concepção, em que todos os cidadãos, inclusive os policiais, são sujeitos de direitos e destinatários da proteção da polícia. Numa perspectiva democrática, a política de emprego da polícia é parte da política geral de expressão da cidadania e universalização de direitos; a polícia é um serviço público para a proteção e defesa da cidadania; o fundamento da autoridade policial é a sua capacidade de administrar conflitos. Se o espaço público democrático se caracteriza pela expressão institucionalizada dos conflitos, então a ação policial nesse novo contexto não deverá se voltar para a supressão do conflito nem para a repressão dos atores nele envolvidos, mas a sua prevenção e/ou resolução. Em vez de interpretar aquilo que o Estado deseja para a sociedade, sua legitimidade se associará ao que a sociedade deseja para si mesma. Deverá haver uma mudança na sua suspeição sistemática. Suspeição que faz, de todos aqueles que não são claramente reconhecidos

pelo seu *status* distinto, suspeitos, inimigos em potencial ou culpados até prova em contrário, reforçando o preconceito e a vulnerabilização das camadas populares. Essa suspeição sistemática e institucional tem sido mantida sobre aspectos característicos da vida cotidiana e tem estado a serviço da caracterização do papel preventivo da polícia.

O descompasso entre seu papel implícito de garantia de um espaço de superposição desordenada de interesses competitivos e excludentes -mantendo pela supressão dos conflitos o princípio de convivência complementar das desigualdades- e a definição republicana de seu poder de polícia como primeira conciliadora dos conflitos faz com que este papel negociador e de resolução esteja colocado sob suspeição permanente, minimizando a sua capacidade de mediação ao não ser reconhecido pelas demais instâncias das instituições de controle social.

Há um verdadeiro desafio para uma mudança de cultura institucional, para uma conversão à cidadania, de modo a poder assumir eficazmente as suas funções explícitas e desvencilhar-se de seu papel institucional implícito de guardião da segregação numa sociedade que nega explicitamente essa segregação. Somente assim poderá superar a sua segmentação interna baseada numa hierarquia excludente em que os estratos superiores atribuem aos inferiores essa tarefa de autonegação funcional. A superação de sua socialização informal, em que esquecem ou descartam o que formalmente aprenderam, passaria por uma reforma lenta e persistente de sua formação policial, de modo a ganhar competências para viabilizar as suas tarefas de administração de conflitos. Dentro destas competências, a autonomia decisória adequada ao *ethos* policial de dirimir disputas no espaço público das ruas, encontrando a sua pertinência funcional com relação ao *ethos* militar e a cultura judiciária, que a pressionam para uma função complementar e subordinada, seja para o combate e o extermínio do inimigo ou a inexorável punição dos transgressores. Essa formação de competências passaria pelo alargamento de sua socialização profissional. O contexto de formação, ao invés de uma rotina de treinamento repetitiva e não reflexiva, ao dar-se num ambiente de relações horizontais de trocas e disputas argumentativas igualitárias, habilitam o reforço moral da "autoridade dos argumentos" em vez dos "argumentos da autoridade", típicos de contextos mais hierarquizados. Com vistas a recuperar a preeminência da função legítima da polícia que é a administração de conflitos no cotidiano, essas funções oriundas do *ethos* militar e da cultura judiciária devem ser subsidiárias.

"Assim, tanto a reconstrução da verdade dos fatos pela investigação destinada a esclarecê-los e a punir eventuais transgressores da lei, quanto a repressão explícita necessária à contenção de comportamentos individuais ou coletivos que põem em risco a segurança de todos, devem se constituir em procedimentos previsíveis e conseqüentes, decorrentes de uma política de segurança pública baseada na inevitabilidade do conflito e na necessidade de sua administração, para o exercício pleno da cidadania na sociedade estruturada juridicamente em um Estado moderno, republicano e democrático" (Kant de Lima, 2003: 87-88)

## 2 - A experiência dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública

Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública representam uma mudança institucional na área de segurança pública, abrindo um canal de participação no plano local. É caracterizado pela busca da instauração de diferentes padrões de interação entre governo e sociedade em torno do tema da segurança pública, com o intuito de fornecer um arranjo institucional que vise minimizar práticas clientelísticas, disseminar uma cultura democrática ao gerar práticas e estruturas horizontais de participação que viabilizem a acumulação de capital social, reforçando os vínculos associativos dos grupos locais de modo a reduzir o impacto das relações assimétricas de poder.

Este arranjo institucional se oferece como uma arena, um espaço público de participação da sociedade civil a respeito da segurança pública. Portanto, implica numa vontade de mudança institucional quanto às relações entre Estado, poder público e sociedade. Mas também, um espaço legítimo de práticas e representações de modo a favorecer a organização da sociedade. Para que isto seja viável, esse espaço deve garantir tanto o predomínio de relações horizontais quanto os vínculos de representatividade, de modo a evitar a burocratização e a personalização do cargo, assim como deve sustentar-se no compromisso do poder local na valorização de dimensão política da participação, trazendo o debate para a arena política.

O caráter inovador desse formato se dá pelo fato de ser construído em torno de arenas temáticas, integradas pelo conjunto das representações sociais. Assim sendo, permite transcender a transitoriedade dos cargos políticos, possibilitando a participação na contínua discussão de uma política pública independente de pessoas, para além de injunções conjunturais, podendo erigir-se, quando se trata de conselhos

de gestão, num modelo nacional e duradouro de participação institucionalizada na gestão das políticas setoriais.

Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública são conselhos temáticos, agindo na esfera municipal. O fato de não serem conselhos **de** gestão, isto é, de não se vincularem a um sistema nacional, nem se incumbirem da elaboração da política pública, não invalida a relevância de sua contribuição para a construção de uma esfera pública temática, um espaço de representação e reivindicação do interesse coletivo.

A concepção de policiamento comunitário tem afinidades com as questões suscitadas pelas mudanças do papel da polícia no Estado Democrático de Direito e com o arranjo institucional dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública. O policiamento comunitário tenta estabelecer uma nova relação com a comunidade, superando a lacuna que se estabeleceu com o policiamento tradicional. Esta aproximação se dá em termos concretos e conceituais. Ao focar, para o controle do crime, mais na prevenção do que na reação aos crimes, há uma mudança de meios, um novo conjunto de táticas e estratégias, nas quais a comunidade ocupa um lugar central: "embora tanto o policiamento comunitário como o tradicional utilizem táticas duras e suaves, a ênfase do policiamento comunitário está direcionada para a solicitação, ajuda, convite e encorajamento, enquanto o policiamento tradicional é direcionado à advertência, ameaça, força e agressão. O policiamento comunitário é menos direto do que o policiamento tradicional. De todo modo, ambos policiamentos não seriam excludentes, nem um pretende substituir o outro, mas as iniciativas deveriam ser integradas. Essa integração do policiamento comunitário deve dar-se como uma prática presente em todos os setores das forças policiais, representando uma filosofia do serviço policial, e não ser exercido por um grupo de especialistas em um determinado comando. Suas diretrizes: sustentar a prevenção tendo a comunidade como base; as atividades de patrulhamento colocam a ênfase nos serviços não emergenciais; elevar o nível de responsabilidade das comunidades; descentralizar o comando.

Nesse contexto, os Conselhos Comunitários de Segurança Pública ajudam a reforçar essa aproximação, pelo tratamento de temáticas que combinam com os meios, as táticas e estratégias e as diretrizes do policiamento comunitário. Embora muitas solicitações encaminhadas nas reuniões dos Conselhos não pareçam ter, a primeira vista, relações nem com a segurança pública nem com o controle do

crime, as suas eventuais soluções podem ajudar a estreitar o contato entre polícia e comunidades, o que, por sua vez, poderá fazer com que o sucesso no controle do crime aumente futuramente (Silva, C., 2005)

A atuação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública tem a capacidade de instituir a mediação, pois ao acolher diversos tipos de demandas imprime às forças policiais um papel de mediadoras do público frente a outros órgãos de governo, aproximando o poder público das comunidades e incentivando o engajamento da população em busca de melhorias. Ao mesmo tempo, contribuem para recuperar e alargar a relação entre a polícia e a sociedade, possibilitando a prestação de um serviço público de qualidade que possa, num futuro menos remoto, alcançar a legitimidade necessária ao exercício das funções a cargo das polícias.

## VI - ANEXO

### Situações do cotidiano da relação Polícia-Sociedade. Tópicos para discussão

A seguir, exemplos de situações do cotidiano policial que fornecem o ensejo para reflexão e discussão da relação polícia-sociedade. Esses tópicos, com situações desigualmente mencionadas, se oferecem como um ponto de partida para a discussão coletiva, como forma de promover um relato pessoal, aberto, sem prejulgamentos, das experiências reais dos envolvidos, como um meio de promover a tomada de consciência que se distancia reflexivamente do dia-a-dia rotinizado do cotidiano, estimulando, pelos diversos ângulos, uma visão mais abrangente do conjunto de tensões e relações que intervêm nessas situações.

Os mediadores dessa atividade de grupo irão adquirindo cumulativamente um senso da dinâmica, bem como da recorrência e das singularidades das questões e problemas levantados, de modo a estimular o desenvolvimento do relato e do confronto com a nova perspectiva, que não deve aparecer como uma lição normativa daquele que vem a ensinar e mostrar o modo correto de agir, mas aflorará da própria problematização que eventualmente surja da roda de relatos e comentários.

1) A rotina burocrática:

a) a lavratura de um R.O. (registro de ocorrência) e seus "abismos comunicacionais" - uma situação "típica":

A pessoa chega, geralmente desesperada, preocupada ou, no mínimo, ocupada com a quantidade de coisas para solucionar o que lhe aconteceu (acaso há procedimentos, refletidos, claros e treinados para acolher?), e se defronta com a demora em ser atendida, ou bem sente que é olímpicamente ignorada, os policiais fazendo algo aparentemente "inadiável" (escrever a máquina, preencher um papel, assistir a programação televisiva, conversar e rir com os colegas..., mas o cidadão continua invisível) criando-se uma situação típica do serviço público de ter que "chamar a atenção" para ser atendido, e isso com as diferenças gritantes de capacidades e disposições das pessoas, o que pode gerar conflito, desconfiança, desânimo etc. Muito provavelmente com a Delegacia Legal isso tenha diminuído muito, mas em que medida e extensão? Ao mesmo tempo, pode haver comentários

de senso comum sobre a natureza da justiça, dos bandidos e dos crimes, como, a título de exemplo: "quando a gente vê uma coisa dessas, feita com uma família e diante de crianças, fica difícil, Deus que me perdoe, não ter vontade de sair arrebatando esses caras", como forma de empatia com o cliente, mas podem ser comentários que às vezes implicam uma concepção flagrantemente "ilegal". Nesses procedimentos há muitos aspectos do distanciamento e estranhamento entre a polícia e a população, que precisam ser discutidos.

b) Acidente: no que diz respeito às atitudes, procedimentos e abordagens numa situação de acidente, pode notar-se, até pelas diferenças de formação e funções, uma diferença acentuada entre os bombeiros (bem preparados, boa acolhida, capacidade de orientar e acalmar) e a PM (improviso, pouco claros na informação e no procedimento a seguir, parecendo com pressa de ir embora, conversando entre si, quando duas viaturas estão no local, e, às vezes, como conhecem uma das partes, pelo convívio ou conhecimento da área, se estabelece uma diferença de trato, uma parcialidade, que pode ser motivo de desconfiança).

2) *Blitz*: a questão da abordagem, as palavras, as reações, as precauções e as paranóias diante dos perigos que espreitam esse procedimento. Casos:

a) carro com um som alto e jovens negros dentro dele;

b) garotos numa moto.

3) Batendo-boca ou intervindo num bate-boca: como joga a questão da intimidação e da atitude intimidatória; como entrar e como sair, para onde levar (e como) a discussão para o plano dos fatos, direitos e responsabilidades.

4) Crianças que estão na rua. Suas resistências e "provocações".

5) As cenas que desmoralizam a imagem da polícia, muitas delas retratadas pela mídia, mas não apenas, porque muita gente as vê, de passagem, e de certa forma se inscrevem no inconsciente do habitante da cidade: por exemplo, as fotografias publicadas nos jornais de policiais entregando pizzas a prostitutas no calçadão de Copacabana (ou similares). Nesse caso, tentar pensar todas as questões que eventualmente possam estar envolvidas nesse "flagrante", mas de modo a ir além dele, assim como do julgamento moral sumário (seja culpabilizador ou justificador) com o que se costuma dar por encerrado o caso.

## VII - BIBLIOGRAFIA

BARREIRA, César. "Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança Pública", in: *São Paulo em Perspectiva*, v.18 n.1, 2004.

[disponível em *Internet*: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n1/22230.pdf>]

BEATO Filho, Cláudio C. *Políticas Públicas de Segurança: Equidade, Eficiência e Accountability*. (mimeo) [disponível em *Internet*: <http://www.crisp.ufmg.br/polpub.pdf>]

BRESSER-Pereira, Luiz Carlos. "Estado, sociedade civil e legitimidade democrática", in: *Lua nova. Revista de Cultura e Política*, n° 36, 85-104, 1995.

\_\_\_\_\_. "Cidadania e res pública: a emergência dos direitos republicanos", in: *Revista de Filosofia Política - Nova Série*, vol.1, 99-144, 1997.

<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/99.Cidadania&ResPublica.p.pg.pdf>

<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1995/EstadoSociedadeCivil&LegitimidadeDemocrat ica.p.pg.pdf>

BRETAS, Marcos Luiz. *A Guerra das Ruas. Povo e Polícia na Cidade do Rio de Janeiro*. RJ, Arquivo Nacional, 1997.

\_\_\_\_\_. *Ordem na Cidade. O exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro: 1907-1930*. RJ, Ed.Rocco, 1997

CARVALHO, José Murilo. "Dimensiones de la ciudadanía em el Brasil del siglo XIX", in: Hilda Sabato (org.). *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México, FCE, 1999.

\_\_\_\_\_. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. RJ, Civilização Brasileira, 2001.

COSTA, Sérgio. "Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil". *Novos Estudos Cebrap*, n.38, 1994.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110

FINLEY, Moses Israel. *Democracia antiga e moderna*, Editora Graal, Rio de Janeiro, 1988.

- GRINBERG, Keila. *Código Civil e cidadania*. RJ, Jorge Zahar Editor, 2001.
- HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro. Repressão e resistência numa cidade do século XIX*. RJ, Ed.FGV, 1997 (ed. orig.1993).
- DA MATTA, Roberto. "Cidadania. A questão da cidadania num universo relacional", in: *A casa e a rua. Espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. SP, Ed. Brasiliense, 1985.
- \_\_\_\_\_. "Carnavais, Malandros e heróis: o dilema do espaço público", in: Gomes, L.G., Barbosa, L. & Drumond, J.A. *O Brasil não é para principiantes. Carnavais, Malandros e heróis, 20 anos depois*. RJ, Ed.FGV, 2000.
- KANT DE LIMA, Roberto. *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro. Seus dilemas e paradoxos*. RJ, PMERJ, 1994.
- \_\_\_\_\_. "Direitos civis, Estado de Direito e "cultura policial": a formação policial em questão", in: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 11, nº 41, 241-256, 2003.
- \_\_\_\_\_. "Direitos civis e Direitos Humanos: uma tradição judiciária pré-republicana?", in: *São Paulo Perspectiva*, v.18, nº1, 49-59, 2004. [disponível em Internet: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n1/22226.pdf>]
- MARINHO, Kátia R. L. *Mudanças organizacionais na implementação do policiamento comunitário*. Dissertação de Mestrado em Sociologia, FAFICH/UFMG, 2002.
- [Disponível em Internet: [http://www.crisp.ufmg.br/dissertacao\\_karina.pdf](http://www.crisp.ufmg.br/dissertacao_karina.pdf)]
- OLIVEIRA, Luciano. "Segurança – um direito humano para ser levado a sério", in: *Revista de Direitos Humanos*, GAJOP, Recife, 1999.
- OTTMANN, Goetz. "Cidadania mediada. Processos de democratização da política municipal no Brasil", in: *Novos Estudos Cebrap*, n.74, 2006.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia. A experiência da Itália moderna*. 3ª edição, Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2002.
- SILVA, Carla Eichler de Almeida. *Participação democrática em nível local: a experiência dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Niterói, UFF, 2005.
- SOUZA, Elenice de. *Avaliação do Policiamento Comunitário em Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado em Sociologia, FAFICH/UFMG, 1999.

[Disponível em *Internet*: <http://www.crisp.ufmg.br/teseh.pdf>]

\_\_\_\_\_. *Desafios da implementação do policiamento comunitário. Como tornar o policiamento comunitário viável na prática?* (mimeo)

[disponível na *Internet*: [http://www.crisp.ufmg.br/desafios\\_policiamento\\_comunitario.pdf](http://www.crisp.ufmg.br/desafios_policiamento_comunitario.pdf)]

TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza. "Os Conselhos e Cafés Comunitários de Segurança Pública/RJ no Contexto Democrático", in: *Revista Comum*, v.11, n°26. jan-jun 2006.

WEBER, Max. "Los tipos de dominación". In *Economía y Sociedad*. México, FCE, 1964.