

Violência: Alcances e limites das políticas públicas de segurança pública

Francisco Fonseca
Prof. de Ciência Política da FGV-SP

INTRODUÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO: O CARÁTER MULTIFACETADO DA SEGURANÇA PÚBLICA[1]

Analisar o que se chama de violência e segurança pública implica adotar uma visão necessariamente holística, isto é, incorporar diversas variáveis que, associadas, as tornam em pontos de culminância de um conjunto de fatores econômicos e sociais, e políticos, institucionais e organizacionais[2]. Observemos algumas das variáveis que compõem esse quadro, que vão desde os aspectos objetivos até os simbólicos, associados à complexidade da estrutura econômico-social, à forma como o Estado (em várias dimensões) age e à dinâmica das políticas públicas, entre outros aspectos.

Em relação às variáveis econômicas e sociais, estas remetem: i) à forma de ser do capitalismo contemporâneo, em razão da emergência do “desemprego estrutural tecnológico” e da diminuição do trabalho socialmente necessário; ii) à forma específica de ser do capitalismo brasileiro: pertence à periferia do sistema, depende de capitais e tecnologia exteriores, divide-se em oligopólios[GK1] e apresenta forte concentração da renda; iii) à chamada “formação social” brasileira, cujas elites econômicas historicamente se apropriaram do Estado, resultando numa dominação das classes sociais subalternas, inicialmente de forma bruta, e, após 1930, por meio de um complexo aparato sócio/ideológico; iv) à estrutura social brasileira, em que o Estado, notadamente após 1930, de certa forma trouxe para dentro do aparato estatal as relações sociais das emergentes classes surgidas da industrialização, embora mantivesse em seu manto as decadentes classes agrárias[3].

Como síntese desse processo, um estudo do IBGE, “Estatísticas Brasileiras do Século XX”, informa que o Brasil cresceu cerca de cem vezes no século XX, taxa que contrasta com a distribuição de renda, que é uma das piores de todo o planeta.

Mas, há um conjunto de aspectos que remete às outras variáveis aludidas. A existência ou não de equipamentos públicos, por exemplo, evidencia a presença ou não do Estado, em seus três níveis. Assim, a existência de equipamentos sociais (creches, escolas, centros de recreação, centros de formação e requalificação, centros de inclusão digital, hospitais e centros de saúde) e políticas públicas ostensivas, tais como o Programa Saúde da Família (PSF), entre outros, representam colchões sociais capazes de diminuir a potencialidade de jovens e adultos tornarem-se presas fáceis do crime organizado e mesmo do pequeno furto, entre outras “saídas” individuais.

Paralelamente à existência de equipamentos sociais, o problema do emprego e da renda adquire enorme importância, tendo em vista serem esses os elementos estruturais que podem levar à desagregação familiar e do tecido social como um todo. Daí, uma vez mais, a importância do papel do Estado, seja indiretamente, como regulador macroeconômico da atividade empresarial, seja diretamente, por meio de políticas públicas. É claro que a iniciativa privada é per se responsável pela criação de riquezas na sociedade capitalista, mas não por sua distribuição. Neste quesito, a lógica do capitalismo contemporâneo é justamente a concentração da renda, como veremos abaixo. É por isso que o papel regulador – em sentido amplo – do Estado torna-se crucial para refletirmos sobre violência e segurança pública.

Em decorrência desses fatores, a perspectiva de vida, notadamente para jovens moradores das periferias das grandes cidades, torna-se crucial. Em outras palavras, se não há mercado de trabalho, se a família é desagregada, se não há equipamentos públicos minimamente eficazes e eficientes, entre outras carências, e se tal ambiente se replica em comunidades inteiras, tal ausência de perspectiva de vida torna-se um combustível altamente explosivo. Embora pessoas em situações idênticas possam responder de forma distinta às agruras sociais, o fato social fundamental diz respeito à condição de vida a que são expostas milhões de pessoas. Tais condicionantes são potencializados pela inexistência de expectativas de vida quanto ao futuro, o que abre imensos espaços aos comportamentos voltados ao “vale tudo” e ao “não ter nada a perder”.

As instituições, notadamente os mecanismos legais e policiais de prevenção e punição, referem-se à forma de atuação do Estado para coibir a violência, tanto de forma preventiva (caso, por exemplo, dos Conselhos de Segurança, os Consegs, entre inúmeros outros exemplos) como punitiva (sistema prisional, lei de execuções penais, formas de apenamento). A prevenção é tão ou mais importante do que a punição, pois todos os exemplos exitosos de segurança (administração de presídios, resolução de conflitos e gestão de políticas públicas, entre outros) envolveram a comunidade, que se tornou partícipe da organização e gestão da segurança como um todo. Os casos do Jardim Ângela e de Diadema, que se tornaram famosos pelos seus inegáveis êxitos, demonstram cabalmente essa assertiva.

CONSTRANGIMENTOS E POTENCIALIDADES DO ESTADO BRASILEIRO

O Estado não é uma abstração, mas sim um conjunto de prerrogativas, instituições e regras que age concretamente, pois ele é detentor de diversas exclusividades (exercício da violência, aplicação da lei, taxaço de impostos, emissão da moeda, universalização de regras, inclusão de todos os indivíduos, sem exceção, no sistema legal etc.). Tal poder, contudo, convive com inúmeros constrangimentos – fiscais, de recursos humanos, geográficos, institucionais e legais, internacionais, entre outros – que dificultam fortemente sua atuação. Um deles refere-se ao chamado neoliberalismo – doutrina marcada pela radicalidade de seus diagnósticos e proposições, o que nos faz denominá-lo

de “ultraliberalismo”[4] –, pois tem no “mercado-livre”, no “privatismo” e no “individualismo” suas marcas, o que impacta fortemente as políticas sociais, a solidariedade e o papel do Estado como regulador da sociedade. Desde 1990, o Brasil experimenta políticas neoliberais – dada a hegemonia desta doutrina no contexto internacional –, com consequências importantes, tais como a necessidade de tornar-se receptor de capitais especulativos, promover ajustes fiscais, abrir-se comercialmente à competição internacional, e focar suas políticas sociais. Numa palavra, adequar-se ao ambiente internacional, adequação que foi promovida pelos países de capitalismo central. Com isso, o espaço para políticas preventivas de inclusão cedeu terreno para práticas meramente punitivas.

Outro constrangimento diz respeito às implicações da frágil tradição democrática no país, pois os períodos democráticos foram muito curtos e esparsos, impactando fortemente a cultura política, que se formou e se desenvolveu de forma extremamente autoritária ao longo do tempo. Afinal, instituições pouco republicanas, capturadas por elites políticas e econômicas, marcam nossa história. Mas, ao lado da fragilidade das instituições, conviveu e convive a extrema desigualdade social, fruto de uma das mais perversas distribuições de renda do planeta. A junção desses dois aspectos define em larga medida a sociedade brasileira ao longo dos tempos, e mantém-se como um constrangimento indubitável de nossa realidade, ainda hoje.

Em decorrência de nossa curta experiência democrática, a questão da segurança permaneceu essencialmente um tema “militar”, e não da sociedade. Secretarias de Segurança Pública foram invariavelmente ocupadas por militares, circunscrevendo ao aparato policial e militar todo o conhecimento e ação quanto à violência e a segurança. Essa marca vem sendo, sobretudo desde a Constituição de 1988, alterada, o que significa um importante avanço: é importante notar que o Ministério da Defesa, que existe há menos de uma década, é ocupado por um civil desde sua criação, o que denota como o tema segurança é recente para a sociedade. Também o fato de as universidades terem se voltado para o tema violência/segurança desde a década de 1980 expressa a recente incursão civil ao problema como uma questão social.

Há outros importantes constrangimentos, notadamente institucionais e de gestão, caso da fragilidade na integração dos sistemas de informação entre os três níveis de governo e seus aparatos policiais e militares. Embora haja vários avanços, faltam a tais aparatos uma linguagem e uma comunicação unificadas, rápidas e eficazes. Não são apenas meios tecnológicos, mas sim uma articulação orgânica entre as Forças Armadas, as polícias militares e civis de cada estado, as guardas civis e os Conselhos de Segurança, entre outros agentes. Para tanto, vontade política e destravamento de inúmeros obstáculos são desafios ainda não vencidos, apesar dos diversos avanços. Tais constrangimentos apontam para a ausência de uma visão sistêmica da Segurança Pública, que envolva o Estado e a sociedade politicamente organizada, em suas diversas dimensões.

Uma dessas dimensões diz respeito aos frágeis mecanismos de “controles sociais democráticos” (questão fundamental a todas as esferas da vida brasileira). Controlar democraticamente, por meio de regras, procedimentos e fóruns, todos aqueles que detêm

o poder – no caso do aparato policial e militar, o poder é de matar – é mais um dos constrangimentos e desafios que compõem a visão holística da questão da violência/segurança.

Como contexto a todos esses fatores, há os constrangimentos da Administração Pública brasileira, nos diversos níveis: baixos salários, carreiras pouco atrativas, baixos mecanismos de controle da corrupção, leniência de setores sociais quanto à fuga das regras, indefinições e sobreposições administrativas e institucionais, entre outras, mas que convivem com inúmeros avanços, nos mais diversos âmbitos.

O CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO COMO INDUTOR DA VIOLÊNCIA

Um forte constrangimento refere-se à nova configuração do capitalismo contemporâneo, marcado pela capacidade de produzir cada vez mais com menos pessoas. Esse é um dos impactos da terceira revolução industrial no Estado e na sociedade. Afinal, o emprego formal está diminuindo vigorosamente, o que faz com que as ocupações precárias assumam uma tal dimensão que a informalidade das economias, com toda sorte de precarização, instabilidade e incerteza, domine os ambientes social, psicológico e econômico. Os efeitos são extremamente graves, o que faz do Estado – cada vez menos capaz de taxar impostos em razão da informalidade – o agente chamado a responder, por meio de políticas públicas, de aparatos de segurança e outros o que a economia desestrutura. Trata-se de uma difícil realidade, ainda mais grave nos países periféricos do capitalismo, como o Brasil.

Apesar de todos esses óbices, que se impõem como constrangimentos vigorosos, há inúmeras potencialidades, pelas seguintes razões: a mobilização da sociedade tem papel crucial na organização de demandas; quanto mais transparência, maior a eficácia das políticas públicas; o Brasil permanece como um Estado industrial com um parque produtivo complexo; a diversidade regional pode ser aproveitada como positiva; há inúmeras experiências exitosas no país que podem ser replicadas ou tomadas como insumo para novas experiências, caso do banco de dados do programa Gestão Pública e Cidadania da FGV/SP.

A VIOLÊNCIA SIMBÓLICA E OUTRAS FORMAS DE VIOLÊNCIA: O EXEMPLO DA PUC-SP

Há muitas formas de violência – e conseqüentemente de segurança – na sociedade, sobretudo no Brasil. Para além da violência física, inúmeras formas de pressão, constrangimento e violência psicológicas são observáveis: existem de forma aberta ou subliminar[5].

No caso da PUC/SP, o processo de demissão de cerca de duas centenas de professores em fevereiro de 2006 expôs a face mais obtusa de diversos grupos políticos detentores de poder na Universidade: nas coordenações, nos departamentos e nas faculdades. Mancomunados à reitoria que, embora destituída de poder formal (em virtude da intervenção da Fundação São Paulo), foi capaz de produzir listas de demissão – uma espécie de “sentença de morte” – aos que, por motivos os mais diversos, não “rezavam na mesma cartilha” dos grupos dominantes. Assim, fez vistas grossas às demissões persecutórias e colaborou, direta e indiretamente, com toda forma de violência simbólica. Afinal, a demissão persecutória, sem critérios justificáveis do ponto de vista acadêmico, baseada na lógica “amigo-inimigo”, impôs-se sobre a cabeça de duas centenas de professores, entre os quais o autor deste artigo[6].

Reitere-se que a demissão, em razão de seu caráter persecutório aos que ousaram dissentir, assemelha-se fortemente ao assassinato político, ao banimento, à exclusão dos que incomodam. É curioso e patético observar, nesse sentido, que muitos dos que, por meios variados, inscreveram os nomes de professores nas listas de demissão, os que “justificaram” tais demissões, ou então se calaram perante elas (o silêncio é, muitas vezes, mais revelador do que as palavras), dizem-se defensores do “Estado de Direito Democrático”, da postura “republicana”, das “instituições democráticas”, da sociedade regulada por “procedimentos racionais”, do “convívio das diferenças”, da “liberdade”. Atuaram de forma facínora, da mesma forma que o coronel Erasmo Dias, de tão triste lembrança, que em 1977 (como se sabe) invadiu as dependências da PUC, e prendeu centenas de estudantes. São formas de violência semelhantes, embora efetuada por meios diferentes. Aliás, tornou-se patético a PUC exibir o documentário da invasão de 1977, quando dá guarida a novos erasmos dias e pratica atos semelhantes intramuros! Afinal, torturar, prender e matar (caso da ditadura militar pós-1964), de um lado, e de outro, tornar-se temido, exercer toda forma de pressão psicológica ao estilo “sou amigo do rei”, e ter o poder de demitir (ou inscrever nomes de colegas em listas para tanto), como o foi o caso de diversos grupos dominantes na PUC-SP, formam uma linha contínua. É lógico supor que esses mesmos “democratas autoritários”[7] possam levar aos “paredões” seus adversários – dado que transformados em inimigos –, caso chegassem ao poder do Estado numa eventual ditadura (que, esperemos, nunca mais ocorra). O fato simbólico fundamental aqui diz respeito justamente a comportamentos análogos em situações diversas.

Essas considerações são cruciais para que compreendamos que violência e segurança não são temas distintos ou distantes de nosso cotidiano. Mesmo na Universidade, que se quer um espaço privilegiado, devemos refletir sobre as formas simbólicas, mas muito reais e tangíveis, de violência[8]. O que implica repensar o próprio sentido de segurança, pois não é possível haver compromissos com valores democráticos na sociedade quando se pratica internamente toda forma de violência!

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dados todos esses aspectos, variáveis e dimensões da questão da violência e da segurança pública, notadamente no Brasil, algumas conclusões são possíveis, e podem ser assim expressas: a) deve-se ressaltar a importância da distribuição de renda (diminuição das desigualdades gritantes, justiça social, base social mais igualitária como colchão para a democracia, democracia social), e b) do Estado de Direito Democrático (participação da sociedade organizada, controles sociais, transparência, controle das autoridades, legalidade) para a segurança pública. Com isso, o sentimento de pertencer à “comunidade” poderá se fazer, o que se expressa por meio da maior igualdade social e da legitimidade das instituições. De certo modo, a democracia social corresponde à democracia política, isto é, uma sociedade extremamente desigual vê refletida essa desigualdade nas instituições, o que faz da democracia algo muito frágil e tênue. Afinal, entre a fome e o voto, parte significativa dos brasileiros, se um dia chamada a opinar, não terá dúvidas.

Os múltiplos desafios significam jamais oferecer tal dilema à sociedade, mas sim articular – de maneira holística – igualdade social à democracia, sociedade ao Estado, legalidade à legitimidade, e perspectiva de vida aos pobres no interior do capitalismo periférico (com o objetivo de desenvolvê-lo). Especificamente quanto às políticas públicas de segurança pública, o grande desafio é olhá-las de forma contextualizada e compreendê-las como articuladas às estruturas capitalistas e do Estado e da sociedade no Brasil, em suas múltiplas dimensões. Só assim poderemos avançar de forma crítica, eficaz e democrática a uma sociedade menos desigual, menos violenta e menos insegura.

Por fim, a questão da violência simbólica, infelizmente tão bem sintetizada pela PUC-SP no episódio das demissões em 2006, alerta para a entronização de uma sociedade violenta no cotidiano acadêmico, com o agravante de pretender analisar a sociedade com olhos distantes. Trata-se de uma armadilha que se deve evitar!

[1] Este artigo reflete duas pesquisas que respectivamente coordenei e participei, juntamente com Izidoro Blikstein, Ruben Keinert, Fabio Storino, Hironobu Sano e Luciano Bueno, todos da FGV-SP, junto à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), em 2005. Ambas serão publicadas, em 2007, nos Cadernos de Gestão Pública e Cidadania da FGV/SP, com os seguintes títulos: “O Sistema Nacional de Armas (Sinarm) como Sistema de Gerenciamento do Estoque Legal de Armas no Brasil: Uma Contribuição às Políticas Públicas” e “Armas de Fogo no Brasil: Uma Investigação sobre seus Valores e Significados”.

[2] Não abordaremos causas psicológicas, tendo em vista o objetivo deste texto voltar-se à análise de estruturas sociais, econômicas e políticas.

[3] As análises de Victor Nunes Leal, em “Coronelismo, Enxada e Voto”, Sônia Draibe, em “Rumos e Metamorfoses”, e de Francisco Weffort, em “O Populismo na Política Brasileira”, contribuem para essa análise.

[4] Cf. FONSECA, Francisco. O Consenso Forjado.

[5] Deve-se mencionar o papel da mídia como agente de poder que, por vezes, promove simbolicamente a violência. Seus órgãos normalmente são empresas privadas que, contudo, atuam como intermediadoras da esfera pública. Como se voltam ao público de classe média – leitor de jornais no Brasil –, expressam seus interesses, e também os do Capital, o que implica atuar de forma enviesada. No caso específico da segurança pública, não abordam o papel da extrema desigualdade social como fonte da violência, assim como a histórica cooptação do Estado pelas elites. Dessa forma, a mídia de modo geral contribuiu fortemente para a desqualificação das temáticas vinculadas aos Direitos Humanos, que nada mais são que a expressão do Estado de Direito Democrático. Além disso, não contribuiu com a redemocratização no que diz respeito ao conflito entre Capital e Trabalho, pois via de regra propugnou pela criminalização dos sindicatos que fizessem greves, assim como dos movimentos populares e sociais. De toda forma, a mídia, em tese, faz parte da sociedade, embora atue como poder paralelo ao definir agendas e formar opiniões. Trata-se de um poder brutal, que também pode contribuir para a democratização, embora não seja essa a experiência da mídia no Brasil. O fato de o controle social sobre a mídia, que é essencial à democratização dos meios de comunicação, não ter vingado no Brasil é uma amostra de seu poder sobre a sociedade e sobre o Estado, diferentemente da experiência de outros países.

[6] Ver meu artigo sobre minha demissão no número 26 da Revista PUC (abril a junho de 2006), intitulado “Veto, demissão e barbárie”. Esta edição é dedicada integralmente à análise da “crise da PUC”.

[7] Título de um livro de João Almino sobre os constituintes de 1946 que proclamavam a democracia e agiam autoritariamente. Cf. ALMINO, João. Os Democratas Autoritários. São Paulo, Brasiliense, 1980.

[8] É sintomático observar que o chamado “índice de sinistralidade”, que é um dos índices utilizado pelas empresas de seguro médico para aumentar seus preços, indica que aumentou substantivamente o número de professores da PUC que se utilizaram de serviços médicos os mais distintos desde o fatídico fevereiro de 2006, o que denota concretamente como a violência simbólico tem efeitos reais, palpáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITTNER, E. The functions of the police in modern society. Chevy Chase, National Institute of Mental Health, 1970.

DAHL, Robert. Polyarchy: Participation and Opposition. Yale University, 1972.

DRAIBE, Sônia. Rumos e Metamorfoses – Estado e industrialização no Brasil: 1930/1960. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

FONSECA, Francisco. O Consenso Forjado – a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil. São Paulo, Hucitec, 2005.

_____ “O Trabalho Ideologicamente Retratado: a Intermediação Patronal e Autoritária do Conflito Social pela Grande Imprensa”, In DOWBOR, Ladislau et. al. (orgs.). Desafios do Trabalho. São Paulo, Vozes, 2003.

_____ “Mídia e Democracia: Falsas Confluências”, in Revista de Sociologia e Política, nº22, 13-24 de junho de 2004. Universidade Federal do Paraná (Dossiê Mídia e Política).

HARVEY , David . Condição Pós-Moderna. São Paulo, Loyola, 1992.

LEAL, V. Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto. S. Paulo, Alfa-Omega, 1978.

MELLO JORGE, M. H. “Adolescentes e jovens como vítimas”. In: Pinheiro, P. S. et al. (org.). São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana. Rio de Janeiro, Garamond, 1998.

OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984

REVISTA CIÊNCIA E CULTURA. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, dossiê violência (número 1, julho/agosto/setembro/2002).

SANTOS, W. Guilherme. Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro, Campus, 1987.

_____ Ordem Burguesa e Liberalismo Político. São Paulo, Duas Cidades, 1978.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE MORTALIDADE, Ministério da Saúde (www.datasus.gov.br)

ZALUAR, A. Violência e crime. In: Miceli, S. (org.). O que ler na ciência social brasileira (1970-1995). São Paulo: Anpocs: Sumaré, 1999.

Francisco Fonseca

Prof. de Ciência Política da FGV-SP. Foi professor, durante dez anos, do Departamento de Política da PUC-SP..