

8. SOCIOLOGIA JURÍDICA

8.1

EFEITOS DA CRISE DA ESFERA PÚBLICA NA SEGURANÇA. PERSPECTIVAS TEÓRICAS E HISTÓRICAS

LUÍS ANTÔNIO FRANCISCO DE SOUZA

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. Esfera pública clássica – 3. Esfera pública e os direitos dos cidadãos em Locke – 4. O declínio da esfera pública – 5. Brasil: segurança e espaços privados – 6. Ponto de fuga: olhar para o futuro – Bibliografia.

“Uma época não pode se aliar e conjurar para colocar a seguinte em um estado em que se torne impossível para esta ampliar seus conhecimentos (particularmente os mais imediatos), purificar-se dos erros e avançar mais no caminho do esclarecimento. Isto seria um crime contra a natureza humana, cuja determinação original consiste precisamente neste avanço. (...) Um homem sem dúvida pode, no que respeita a sua pessoa, e mesmo assim só por algum tempo, na parte que lhe incumbe, adiar o esclarecimento. Mas renunciar a ele, quer para si mesmo quer ainda mais para sua descendência, significa ferir e calcar aos pés os sagrados direitos da humanidade.”

IMMANUEL KANT, 1783

Resumo: O presente artigo avança a idéia de que a segurança pública é questão fundamental e paradoxal, no mundo contemporâneo. Ela coloca freqüentemente em choque a proteção e a preservação de direitos individuais e a prevenção e a repressão à criminalidade. O artigo afirma que esse é um falso paradoxo. As políticas públicas devem ser condizentes com os Direitos Humanos. Mas o artigo procura mostrar que a profunda crise da esfera pública política aumenta o sentimento de insegurança e provoca o apoio às medidas privadas de controle da delinquência urbana. Para tanto, o artigo revê a noção de espaço público na tradição grega e no pensamento de John Locke. No primeiro caso, a oposição fundamental se dava entre o privado e o público, conforme a clássica concepção de Aristóteles sobre a natureza ambivalente da *politeia*. No segundo, o individualismo, ou o uso privado da razão, constituiu a principal base filosófica da democracia e, desde a Revolução Francesa, a base para a concepção universal dos direitos. A afirmação dos direitos individuais expressou uma contraposição às concepções hierárquicas da sociedade e da história, que justificavam a centralização do poder estatal, a diferenciação social e os privilégios. A presente crise da segurança, portanto, não só mascara a importância dos direitos individuais, como espelha o declínio da esfera pública, radicalizada, no mundo global.

Palavras-chaves: Segurança pública – Polícia – Redemocratização do Brasil – Esfera pública – Locke – Crise da esfera pública.

1. Introdução

Os problemas relacionados com a segurança pública vêm ocupando espaço importante no debate público, na última década. Em parte isso decorre do crescimento do chamado crime violento e da crise do sistema de justiça criminal. E isso é agravado com a coincidência preocupante do aumento da criminalidade com o processo de redemocratização do Brasil. Nos últimos dez anos, vários estudos tentaram explicar essa coincidência. Não é meu propósito revisitar esse debate, mas apenas acrescentar uma outra dimensão, até então pouco explorada, que é fundamental para entender o problema. Trata-se da corrosão da esfera pública política no Brasil da redemocratização, que se expressa tanto na apropriação privada do espaço público, com o conseqüente aumento de investimentos empresariais em segurança, como na degradação das instituições públicas e, conseqüentemente, na ampliação de sua ineficácia social, política e instrumental.

Nas grandes metrópoles brasileiras, estamos experimentando a anticidade. Sabe-se que a cidade, historicamente, constituiu-se como espaço privilegiado de manifestação das liberdades individuais e coletivas e como espaço em torno do qual ocorriam as lutas políticas. Espaço de conflito, sem dúvida, mas espaço de coabitação e de significados compartilhados. A anticidade, ao contrário, é símbolo da segregação, da exclusão e da negação de qualquer possibilidade de vida em comum. Resolver problemas de segurança pública significa também e essencialmente resgatar a cidade como espaço privilegiado da realização individual e coletiva, tanto no âmbito privado como no público.

Para introduzir essa discussão, deve-se reconhecer que o debate sobre segurança pública está centrado, prioritariamente, na questão das instituições policiais e menos no complexo papel público que estas desempenham, enquanto órgãos de prestação de serviços, promoção da segurança, aplicação da lei, manutenção da ordem, detecção de criminosos e investigação criminal.

O artigo avança a idéia de que a segurança pública é questão fundamental no mundo contemporâneo. E, exatamente por isso, é paradoxal, na medida em que coloca em choque a proteção e a preservação de direitos individuais e a prevenção e a repressão à criminalidade. Fundamentalmente, setores da polícia, da opinião pública e da sociedade civil consideram como sendo incompatíveis essas duas esferas. Quer dizer que toda vez que se dá destaque a uma, a outra deve sofrer limitação irremediável. No presente artigo afirma-se, ao contrário, que as duas esferas são interdependentes e mais, não há segurança pública sem respeito aos direitos substantivos das pessoas. A crise da segurança pública, portanto, não só mascara essa percepção como se funda numa crise maior, que é a crise da esfera pública, que se radicaliza em sociedades periféricas, no contexto mais amplo da globalização e do combate ao terrorismo e ao crime organizado transnacional.

2. Esfera pública clássica

O grego chamava a cidade de *Athenaioi*. A cidade era formada pelos “cidadãos unidos por laços pessoais de amizade e que exercem suas atividades por essa *koinonia*”.¹ A cidade era uma associação religiosa e política cuja ordem era, portanto, cívica.² A *urbe*, como sua parte edificada, era o centro, o domicílio, o santuário da associação. Era a cidadela principal onde estavam localizadas as construções mais importantes, sedes dos cultos aos deuses protetores dos lares e das atividades propriamente políticas. O ordenamento, diferentemente dos dias de hoje, não era urbano, mas cívico. A *ágora* era o centro da palavra e, somente em segundo plano, do comércio. Em Atenas, o altar dos heróis *epônimos* das dez tribos primitivas ocupava o centro da vida cívica, onde se encontrava o *prinateu*, lar comum da cidade. Os sentimentos que os cidadãos mantinham entre si eram decorrência do *nomos* enquanto derivação do costume religioso. “O maior contributo da cidade é talvez o ter fornecido o modelo de uma soberania partilhada pelo conjunto dos seus membros”.³ Ao contrário, portanto, das identidades baseadas no lar, *oikos*, no ambiente privado, fechado em si mesmo e heterônomo, o sentimento essencialmente político seria a amizade, *philia*, que pressupunha uma abertura para fora, uma autonomia.⁴ Aristóteles afirmava que o sentimento da virtude moral, adquirido pelo hábito, é o caminho que se dirige à felicidade e

(1) Jean-Pierre Vernant & Pierre Vidal-Naquet. *Trabalho e escravidão na Grécia antiga*. São Paulo: Papirus, 1989. p. 22.

(2) Fustel de Coulanges. *A cidade antiga*. São Paulo: Ed. da Américas, 1961. vol. I, p. 185. 2 vols.

(3) Jean-Pierre Vernant & Pierre Vidal-Naquet. *Mito e tragédia na Grécia antiga*. São Paulo: Brasiliense, 1988. p. 101-105.

(4) “O que distinguia a esfera familiar era que nela os homens viviam juntos por serem a isso compelidos por suas necessidades e carências. (...) Portanto, a comunidade natural do lar decorria da necessidade: era a necessidade que reinava sobre todas as atividades exercidas no lar. (...) A esfera da *pólis*, ao contrário, era a esfera da liberdade, e se havia uma relação entre essas duas esferas era que a vitória sobre as necessidades da vida em família constituía a condição natural para a liberdade na *pólis*. (...) O que todos os filósofos gregos tinham como certo, por mais que se opusessem à vida na *pólis*, é que a liberdade situa-se exclusivamente na esfera política; que a necessidade é primordialmente um fenômeno pré-político, característico da organização do lar privado; e que a força e a violência são justificadas nesta última esfera por serem os únicos meios de vencer a necessidade – por exemplo, subjugando escravos – e alcançar a liberdade. Uma vez que todos os seres humanos são sujeitos à necessidade, têm o direito de empregar a violência contra os outros; a violência é o ato pré-político de libertar-se da necessidade da vida para conquistar a liberdade no mundo. Esta liberdade é a condição essencial daquilo que os gregos chamavam de *eudamonia* – estado objetivo dependente, em primeiro lugar, da riqueza e da saúde. Ser pobre ou ter má saúde significava estar sujeito à necessidade física, e ser um escravo significava estar sujeito, também, à violência praticada pelo homem. Esta dupla ‘infelicidade’ da escla-

à constância, sendo a amizade um dos principais elementos constitutivos de sua ética. A unidade da cidade, da *polis*, decorreria de uma reciprocidade completa entre iguais, uma *simpatia* entre os cidadãos, e a implicaria.⁵

Entre os gregos também havia opacidades e estas foram tematizadas pela tragédia.⁶ Segundo Aristóteles, a tragédia é a imitação de uma ação, *mimesis praxeos*. Ela apresenta personagens em ação, *prattontes*, e os coloca numa encruzilhada. Na perspectiva trágica, portanto, “agir tem um duplo caráter: de um lado, é deliberar consigo mesmo, pesar o pró e o contra, prever o melhor possível a ordem dos meios e dos fins; de outro, é contar com o desconhecido e incompreensível, aventurar num terreno que nos é inacessível, entrar num jogo de forças sobrenaturais sobre as quais não sabemos se, colaborando conosco, preparam nosso sucesso ou nossa perda”. Por um lado, o cidadão grego se definia pela sua prática política, num espaço essencialmente ligado à cidade; por outro, essa prática não se descolou totalmente do passado arcaico ligado ao domínio do lar, do *oikos*, da privacidade e da privação. A tragédia, assim, refletiria uma nova situação histórica: a emergência de uma esfera pública própria da cidade, na qual as práticas jurídicas, da ordem do *logos*, passaram a ocupar espaço cada vez mais decisivo. Os poetas trágicos incorporaram, em suas obras, tanto os cultos adivinhatórios quanto o vocabulário técnico das leis e os fenômenos que suscitavam a intervenção do poder público, numa ordem ainda fracionada entre o mundo dos deuses e o mundo dos homens.⁷ Nesse sentido, os poetas trágicos estavam pondo à prova a base da nova vida política e forçando seus limites ao extremo. As

vidão é inteiramente independente do bem-estar real e subjetivo do escravo.” (Hannah Arendt. *A condição humana*. 4. ed. São Paulo: Forense Universitária, 1989. p. 40.)

- (5) Aristóteles. *Ética à Nicômaco*. São Paulo: Abril, 1979. p. 193-199. Coleção Os pensadores.
- (6) Opacidades relacionadas ao próprio estatuto do espaço privado como sendo espaço de privação, onde se realizava a submissão da mulher e do escravo. Vale, aqui, lembrar a leitura da tragédia de Édipo, de Sófocles, feita por Michel Foucault. Segundo ele, a tragédia de Édipo demonstra o momento da passagem de um mecanismo de estabelecimento da verdade jurídica, baseado na prova e no *simbolom*, para outro, baseado no testemunho e na investida da razão (Michel Foucault. *La verdad y las formas jurídicas*. México: Gedisa, 1983).
- (7) “Os gregos não têm a idéia de um direito absoluto, fundado sobre princípios, organizado num sistema coerente. Para eles há como que graus de direito. Num pólo, o direito se apóia na autoridade de fato, na coerção; no outro, põe em jogo potências sagradas: a ordem do mundo, a justiça de Zeus. Também coloca problemas morais que dizem respeito à responsabilidade do homem. Desse ponto de vista, a própria Dike pode parecer opaca e incompreensível: comporta, para os humanos, um elemento irracional de força bruta. Nas *Suplicantes* também se vê a noção de Kratos oscilar entre duas acepções contrárias: ora designa a autoridade legítima, um domínio fundado juridicamente, ora a força bruta no seu aspecto de violência mais oposto ao direito e à justiça. Da mesma forma, na *Antígona*, a palavra *nomos* pode ser invocada pelos

práticas jurídicas sub-reptícias ao drama desvelam a inquietação dos poetas, e dos homens reais, em relação ao seu novo estatuto político e à legitimidade do seu julgamento.

Na Grécia clássica, ser autônomo significava não estar submetido ao comando de outros, mas também não ter carências. Isso se realizava apenas na esfera política. A igualdade significava uma vida *inter pares*, e tinha como pressuposto a existência dos “desiguais”, dos não livres, relacionados fortemente ao *oikos*. A igualdade não estava relacionada necessariamente à idéia de justiça, mas era o pressuposto central da liberdade.⁸ O surgimento da cidade significou a compreensão de que o homem passou a ter uma *dupla determinação*, baseada na família e na *polis*. Na vida privada, sobressaíam o interesse e a violência, o *zôon*; na vida pública, o desinteresse e o diálogo, o *bios*. O sentido de *bios politikos*, de Aristóteles, parece ser a autonomia que a vida política plena reserva aos homens. Na experiência da *polis*, conseqüentemente, o *agir político* significava que as decisões e os conflitos deveriam ser mediados pela palavra e pela persuasão. Nesse contexto, ordenar ou utilizar a força bruta era considerado *arcaico*, pré-político. O poder que emerge da política, diferentemente daquele do *oikos despotes*, não podia ser considerado absoluto nem inquestionável, pois o domínio absoluto sobre alguém e a esfera política eram tidos como absolutamente excludentes. Para os gregos, portanto, a oposição fundamental era entre o privado e o público, conforme a clássica concepção de Aristóteles sobre a natureza ambivalente da *politeia*.⁹

diferentes protagonistas com valores exatamente inversos. O que a tragédia mostra é uma *dike* em luta contra outra *dike*, um direito que não está fixado, que se desloca e se transforma em seu contrário. A tragédia, bem entendido, é algo muito diferente de um debate jurídico. Toma por objeto o homem que em si próprio vive esse debate, que é coagido a fazer uma escolha definitiva, a orientar sua ação num universo de valores ambíguos onde jamais algo é estável e unívoco.” (Jean-Pierre Vernant & Pierre Vidal-Naquet. *Mito e tragédia na Grécia antiga*. São Paulo: Brasiliense, 1988. p. 15-16.)

(8) Para uma visão mais detalhada sobre esse e outros aspectos da vida e da cultura gregas, ver Werner Jaeger. *Paidéia. A formação do homem grego*. São Paulo-Brasília: Martins Fontes/EdUnB, 1989.

(9) O *bios politikos* grego, diferentemente da participação política das sociedades modernas, abrangia somente a esfera dos assuntos humanos, cuja ênfase recaía na *praxis*. A vida doméstica e as atividades laborais eram tidas como impróprias para constituir um modo de vida autônomo; os indivíduos produtores, mesmo confeccionando objetos necessários e úteis à vida coletiva, não estavam livres das necessidades e das privações. A vida na *pólis* pertencia à esfera da livre escolha, mais do que uma atividade de manutenção da ordem social (Hannah Arendt. *A condição humana*. 4. ed. São Paulo: Forense Universitária, 1989. p. 21-22; 33-36; 41-42). Esfera pública para os gregos significava liberdade e perenidade. Na idade clássica toma forma normativa, de *res publica*, em face da formação do Estado moderno e da sociedade civil (Juergen Habermas. *L'espace public: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris: Payot, 1986. p. 16).

3. Esfera pública e os direitos dos cidadãos em Locke

Enquanto titular de direitos, o indivíduo surgiu em meados do século XVII. O primeiro direito do indivíduo, como sujeito central da esfera política, foi o direito à vida.¹⁰ Essa situação se estende ao reconhecimento do direito de propriedade. Nos séculos XVIII e XIX, a proteção pública da propriedade e da vida alarga-se, abrangendo novos direitos. Os direitos econômicos e sociais surgem como prolongamento natural dos direitos cívicos.¹¹ Na base desses direitos estão os conceitos de igualdade e de liberdade, que articulam nossa concepção de sociedade e de convivência social.

O surgimento de uma esfera pública política pode ser traçado na obra de John Locke. Em seu pensamento, o que separa o estado de natureza do governo civil é a garantia dada pelo último ao indivíduo à posse de si mesmo, à autonomia.¹² Antes da instauração do governo civil, a natureza está disponível igualmente para todos os homens, e o grau de enriquecimento e acúmulo de bens e propriedades depende da quantidade de trabalho que estes empregam para tornar úteis os produtos extraídos à natureza. As diferenças existentes entre os homens emergem daí: “é, na realidade, o trabalho que provoca a diferença de valor em tudo quanto existe”. A riqueza, compreendida como propriedade daquilo que é útil e pode ser acumulado sem a ameaça da destruição, não está dada na natureza, mas decorre da interferência da atividade transformadora do trabalho humano. Desta forma não só o trabalho cria a propriedade, como é ele próprio considerado como propriedade. De forma axiológica, todos estão em iguais condições, no entanto, as condições históricas determinam diferenças, em parte provenientes da apropriação dos bens e da capacidade de cada um. Em Locke, portanto, pela primeira vez aparece a sociedade civil como união de indivíduos, mas a presença no contrato somente está garantida para aqueles que são considerados autônomos.

No esquema de Locke, a norma do contrato social é frágil porque não há mais um princípio transcendente que seja fundamento da moralidade. Neste sentido, a

(10) Para uma leitura instigante do surgimento e da importância do individualismo no mundo ocidental e sua comparação com o mundo oriental, veja-se Louis Dumont, *O individualismo. Uma perspectiva antropológica da ideologia moderna*. Rio de Janeiro: Rocco, 1985.

(11) Pierre Rosanvallon. *La crise de l'Etat-Providence*. Paris: Seuil, 1984. p. 23.

(12) “(...) no estado de natureza todo o mundo tem o poder executivo da lei da natureza (...) Deus, com toda certeza, estabeleceu o governo com o fito de restringir a parcialidade e a violência dos homens. Aquiesço finalmente em que o governo civil é o remédio acertado para os inconvenientes do estado da natureza, os quais devem, com toda certeza, ser grandes se os homens têm de ser juízes em causa própria, pois é fácil imaginar que quem foi tão injusto, que se tornou capaz de causar dano a um irmão, raramente será tão justo que a si se condene por isso.” (Locke. *Segundo tratado sobre o Governo*, parágrafo 13, p. 38.)

igualdade, como atributo abstrato decorrente da disposição de Deus em dar em iguais condições a vida na terra aos homens, não é normativa, ao passo que a hierarquia, que se estabelece entre os homens, em função da apropriação de bens, passa a orientar as ações do governo civil. O homem que não possui propriedade, que vive “da mão para a boca”, é dependente de um outro homem; está no estado de natureza e não tem autonomia.¹³ A propriedade da terra é fonte de poder, e quando essa propriedade passa a ser fonte de riquezas monetárias, a propriedade adquire o caráter de fonte de mais-poder, e, portanto, de diferenciação social.¹⁴

Não obstante, Locke funda na idéia de natureza o direito que todos os indivíduos têm à igualdade e à liberdade. Assim fazendo, permite que o governo civil decorra do livre consentimento dos indivíduos. O governo não teria, portanto, precedência perante os direitos dos indivíduos. Os indivíduos podem, quanto julgarem conveniente, dissolver um governo e instaurar outro. Ou seja, o governo é meramente fiduciário do consentimento privado, não podendo imiscuir-se nos

(13) “A pergunta quanto a saber quem Locke considerava como membros da sociedade civil parece admitir apenas uma resposta. Todos, tendo ou não tendo propriedade, no sentido comum, estão incluídos, como interessados na preservação das próprias vidas e liberdades. Ao mesmo tempo, apenas os que têm ‘fortuna’ podem ter plena cidadania, por duas razões, apenas esses têm pleno interesse na preservação da propriedade, e apenas esses são integralmente capazes de vida racional – aquele compromisso voluntário para com a lei da razão – que é base necessária para a plena participação na sociedade civil. A classe operária, não tendo fortunas está submetida à sociedade civil, mas dela não faz parte.” (C.B. Macpherson. *Teoria política do individualismo possessivo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. p. 259.)

(14) “A mesma regra de propriedade, isto é, que todo homem deve ter tanto quanto possa utilizar, valeria ainda no mundo sem prejudicar a ninguém, desde que existe terra bastante para o dobro dos habitantes, se a invenção do dinheiro e o tácito acordo dos homens, atribuindo um valor à terra, não tivessem introduzido – por consentimento – maiores posses e o direito a elas”: Parágrafo 36. “Aquele que toma posse da terra pelo trabalho não diminui, mas aumenta as reservas comuns da Humanidade. (...) Aquele que cerca um pedaço de terra e tem maior volume de conveniências da vida retirado de dez acres do que poderia ter de cem abandonados à natureza, pode dizer-se verdadeiramente que dá noventa acres aos homens”: Parágrafo 37. “De tudo isso, é evidente que, embora a natureza tudo nos ofereça em comum, o homem, sendo senhor de si próprio e proprietário de sua pessoa e das ações ou do trabalho que executa, teria ainda em si mesmo a base da propriedade”: Parágrafo 44. [No caso da coleta das coisas dadas em comum por Deus] “(...) era estrambótico, tanto quanto desonesto, guardar mais do que pudesse utilizar”. [mas se o homem trocasse essas coisas] “por um bocado de metal” (...) “poderia acumular qualquer quantidade que quisesse desses objetos duradouros; não se achando o extremo dos limites da sua justa propriedade na extensão do que possuía, mas no perecimento de tudo quanto fosse inútil a ela”: Parágrafo 46. (John Locke. *Segundo Tratado sobre o Governo*. São Paulo: Abril, 1973.)

negócios e nos direitos individuais fundamentados na natureza. O pacto civil a partir do qual surge o governo é uma forma de tornarem públicas as prerrogativas individuais originárias do estado de natureza.

A igualdade e o pacto permitem criar um vínculo civil entre os interesses individuais, um padrão de equivalência que torna possível a relação entre interesses diferentes. Enquanto outros autores consideravam o poder do pai sobre os filhos como sendo ilimitado, Locke, ao contrário, julgava que o pai apenas cumpria o papel de velar pelo filho enquanto este não fosse considerado capaz de tomar decisões autônomas. Durante o período em que o pai detinha a tutela do filho, deveria zelar, pelo direito natural de sucessão, pela propriedade. Se a tutela filial não devia ser considerada arbitrária ou ilimitada, por extensão, não poderia ser ilimitado ou arbitrário o poder do soberano sobre o súdito. O poder público e o governo civil, enquanto originários de pactos privados, reproduzem o postulado moral subjacente às responsabilidades que o pai tem para com o filho. Enquanto os laços familiares, baseados em relações de obediência e mando, para os antigos, se mantinham definitivamente fora da esfera pública, para Locke havia uma *homologia* entre a vida privada e o governo civil.

A questão do duplo vínculo identitário do indivíduo foi posta de maneira diferente por Kant. Para ele o indivíduo possui uma *identidade privada* – inserção numa comunidade, que pode ser a igreja, o ofício, ou um cargo, a qual deve obediência; e uma *identidade pública* – inserção na sociedade política, onde pode exercer sua opinião pública, ou fazer o *uso público* e *livre* de sua razão em todas as questões.¹⁵ O uso ou o agir políticos seriam condições da existência do “esclarecimento”, ou seja, de uma esfera pública política.¹⁶

(15) Immanuel Kant. “O que é o esclarecimento”. *Textos seletos*. Petrópolis: Vozes, 1985. p. 106.

(16) “Mais ainda, a própria subjetividade nasceu dentro da esfera da família restrita, a partir da concepção do contrato livre entre indivíduos (humanidade) e da troca e do desenvolvimento das várias facetas e mínimas vibrações do eu expressos nas trocas de cartas. A subjetividade, portanto, é a parte mais íntima do domínio privado e é correlativa ao domínio público. A esfera pública aparece como prolongamento e complemento da esfera da intimidade familiar. As pessoas privadas que formam o público discutem em público o que lêem e beneficiam a razão, cujo progresso é objeto de seus esforços comuns. A sociedade burguesa faz uso público de sua razão, daí o sentido da palavra publicidade, em flagrante contraste com o poder real, que se exprime pelo segredo. Assim, a racionalidade, baseada na esfera pública, encontra sua expressão nas leis cujos critérios são a generalidade e a abstração. Como homem privado, o burguês representa duas pessoas em uma: proprietário de bens e de pessoas e homem entre outros. Uma vez desenvolvida, a esfera pública burguesa repousa sobre uma identidade fictícia de dois papéis representados pelas pessoas privadas constituindo o público, como bem formulou Immanuel Kant.” (Juergen Habermas. *L'espace public: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris: Payot, 1986. p. 60-66.)

Mas, no pensamento de Locke, não fica clara a *natureza* das relações políticas que deveriam se estabelecer entre os indivíduos, pois o contrato consentido, embora pudesse ser refeito nos momentos em que houvesse o rompimento do pacto por uma das partes, não tem o caráter normativo encontrado em Kant. O espaço público restava, na concepção de Locke, vazio de significações.¹⁷ A política acabava sendo mero instrumento de restabelecimento das vontades individuais, agora *representadas* coletivamente.

Nessa concepção, nem mesmo as leis instauravam a crença no valor de uma esfera pública. As leis eram expressão das regras costumeiras que garantiam o primado das vontades individuais. As leis protegiam a propriedade e não aceitavam a legitimidade da interferência do governo civil nos negócios dos indivíduos privados. O arbítrio e a contingência da ausência de regras coletivas eram problemas, mas somente na medida em que colocassem em questão as prerrogativas individuais. Parecia mais fundamental marcar a ilegitimidade da intervenção do Estado na propriedade individual, do que a definir uma esfera pública autônoma, exatamente o contrário do que ocorrera no pensamento grego clássico.¹⁸

O período revolucionário radicalizou as teses de Locke.¹⁹ Os constituintes americanos estabeleceram uma relação necessária entre os direitos individuais e o bem-comum social. Os constituintes franceses procuraram afirmar a primazia dos direitos dos indivíduos.²⁰ A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em seu artigo segundo, colocou que “o objetivo de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem”. Mas, nesses direitos naturais, estavam incluídas a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão. A Declaração considerava a igualdade sob dois aspectos, igualdade diante da lei e igualdade fiscal. Tratava-se, pois, de inscrever a igual-

(17) Mais tarde, durante o século XIX, o espaço público ganhou um sentido mundano, esvaziado das significações transcendentais, mas ainda fundamentado em posturas cuja origem deve ser buscada no sentimento religioso. Isso ocorreu após um amplo processo que desembocou no que Max Weber conscientemente chamou de *desencantamento do mundo*, em que se articularam a modernização econômica, a racionalização social e a secularização cultural. Esse desencantamento é responsável pelo crescente domínio da sociedade e da cultura sobre a natureza, da razão sobre a barbárie, do público sobre o privado. Mas também por uma sensação infável de solidão e de incompletude, num mundo que perdeu o sentido de transcendência.

(18) Para uma leitura detalhada do processo histórico de emergência do *homo oeconomicus* e da determinação da vida econômica sobre os direitos políticos e sociais, ver Karl Polanyi, *A grande transformação. As origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

(19) Para uma análise fina das afinidades eletivas existentes entre as idéias presentes no processo de independência dos EUA e as idéias dos revolucionários franceses, ver Marcel Gauchet, *La révolution des droits de l'homme*, Paris: Gallimard, 1989.

(20) Norberto Bobbio. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 90.

dade em uma norma jurídico-civil: “l'égalité de tous devant la loi”; ou em uma norma política: “le suffrage universel”, o que, claramente, define a existência de uma íntima relação entre direitos individuais e participação política.²¹ Mas essa participação foi possibilitada apenas àqueles que se realizavam privadamente, na medida em que se libertavam do mundo da necessidade, isto é, do trabalho. Durante toda a segunda metade do século XVIII, foram se estruturando as idéias de “igualdade geral” e de “livre acesso à esfera pública”, cujo ponto de partida eram os logradouros públicos e cujo ponto de chegada era a publicação dos debates do parlamento, do judiciário e a generalização da imprensa.

Há um vínculo entre a ação essencialmente política, expressa no conceito de cidadania, sendo esta ação a “única atividade que se exerce diretamente entre os homens sem a mediação das coisas ou da matéria”, e a pluralidade, como condição e pressuposto de qualquer vida pública. Ou seja, o homem, considerado em seu caráter único, como *idion*, depende das relações que mantém com os outros, numa situação de convívio e de reconhecimento mútuo: “A pluralidade é a condição da ação humana pelo fato de sermos todos os mesmos, isto é, humanos, sem que ninguém seja exatamente igual a qualquer pessoa que tenha existido, exista ou venha existir”.²²

Mas, concomitantemente ao crescimento da economia capitalista, a ação política tornara-se instrumental, um meio para atingir objetivos políticos e econômicos.²³ Na sociedade burguesa, a atividade econômica, transformada em negócio privado, passou a se regular a partir da troca de bens ampliada e colocada sob o controle e a direção da esfera pública. As condições econômicas que a presidem

(21) Segundo Habermas, esse regime que institucionalizou a esfera pública política, procura, nela, atingir as seguintes funções: 1) uso da razão (liberdade de opinião, de palavra, liberdade de imprensa, liberdade de associação e de reunião) e funções políticas que as pessoas privadas assumem (direito de petição, direito de voto e direito à elegibilidade); 2) livre estatuto do indivíduo, fundado na esfera da intimidade (liberdade da pessoa, inviolabilidade do domicílio etc); 3) trocas entre proprietários, desdobramento da esfera da sociedade civil (igualdade diante da lei, proteção da propriedade privada etc.) Esses direitos garantem a esfera pública e a esfera privada (assim como seu núcleo: a esfera da intimidade); os órgãos do público (imprensa e partidos) e os fundamentos da autonomia privada (família e propriedade). A delimitação jurídica da esfera pública e de suas funções fez dela princípio diretor dos procedimentos no seio dos órgãos do Estado. Juergen Habermas. *L'espace public: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris: Payot, 1986. p. 93. Ver também Pierre Rosanvallon. *La crise de l'Etat-Providance*. Paris: Seuil, 1984. p. 36.

(22) Hannah Arendt. *A condição humana*. São Paulo: Forense Universitária, 1989. p. 15-16.

(23) Juergen Habermas. *L'espace public: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris: Payot, 1986. p. 13-15.

tornaram-se exteriores à economia doméstica, esta, na realidade, manifesta-se em termo de interesse geral. É exatamente isso que Hannah Arendt chamou de surgimento da esfera social: da economia para economia política. A economia moderna não era mais comandada pelo *oikos*, mas sim pelo mercado. O mundo privado passou a constituir o mundo público, para o qual o poder tornou seu olhar. A sociedade burguesa consolidou-se e delimitou um domínio privado. Mas também fez da reprodução da existência, liberada dos quadros do poder doméstico privado, um negócio de interesse público. É nesse espaço que o público passou a fazer uso de sua razão e a exercer sua crítica, revelando a importância do papel da imprensa.²⁴

O Estado Moderno nasceu da confluência da afirmação dos direitos individuais e do reconhecimento da soberania popular.²⁵ A idéia de “*securité*” emergiu como reino da realização da liberdade individual, da participação política dos cidadãos e da legalidade. A esfera pública, surgida no processo revolucionário, permitiu algum grau de interpenetração entre privado e público, dando relevância ao segundo.

A medida que o Estado foi concentrando os meios para o exercício legítimo da força física, um novo ordenamento jurídico, calcado nos princípios universalistas e igualitários da liberdade e da igualdade, mas também de justiça, esvaziava as práticas, que predominaram até o final da Idade Média, de controle privado do uso de armas e de realização da justiça.²⁶ O Estado, portanto, por meio do discurso e das práticas jurídicas, emergiu como instância privilegiada do uso e da aplicação da força física, dentro de um determinado território.²⁷

4. O declínio da esfera pública

Hannah Arendt representava o declínio da esfera pública como sendo um *lost treasure*, o fim de conceitos importantes como *public happiness* ou *public freedom*.²⁸ A igualdade, termo que une a felicidade e a liberdade pública, é um conceito político moderno, por excelência. Ela deveria ser o sustentáculo teórico-político de outros dois conceitos importantes: a cidadania e a civilidade. Cidadania entendida como a garantia da participação e dos direitos políticos dos indivíduos e civilidade enquanto sentido de pluralidade. Ou seja, a civilidade seria “a atividade que protege as pessoas umas das outras e ainda permite que elas tirem

(24) Idem, *ibidem*, p. 30-35.

(25) Norberto Bobbio. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 100.

(26) Norbert Elias. *O processo civilizador. Uma história dos costumes e formação do Estado e civilização*. Rio de Janeiro: Zahar, 1990-1993. 2 vols.

(27) Max Weber. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1984.

(28) Hannah Arendt. *Between past and future. Eight exercises in political thought*. New York: Penguin, 1993. p. 5.

proveito da companhia umas das outras. Usar máscara é a essência da civilidade. As máscaras permitem a sociabilidade pura, separada das circunstâncias do poder, do mal-estar e do sentimento privado daqueles que as usam. A civilidade tem como objetivo a proteção dos outros contra serem sobrecarregados por alguém”.²⁹ Ainda mais, cidade e civilidade têm uma raiz etimológica comum. A cidade é esse estabelecimento humano no qual os estranhos devem provavelmente se encontrar. A geografia pública de uma cidade é a institucionalização da civilidade. Ao longo de todo o século XIX, o ideal de vida em público se efetivou e esse ideal visava a um distanciamento desinteressado, que permitia, em grau ampliado, a inter-relação de diferentes individualidades. Os indivíduos, por meio do contrato, mediado pela cultura e pelo diálogo, se conheciam e reconheciam no ambiente urbano, nas obras e produtos de sua cultura. Não é por menos que a grande literatura, os salões e os concertos, a imprensa e as atividades recreativas tiveram um florescimento espantoso, nesse período. Somente a crise política, a guerra e a emergência de novas intransparências colocaram em xeque esse modelo de uma cultura da civilidade, bem identificada por Raymond Williams.³⁰

O declínio da esfera pública se deu no momento em que houve a diluição das fronteiras dos domínios público e privado. O poder público, por intermédio da figura do Estado, se colocou, por consequência, acima da sociedade. A generalização das trocas comerciais fez com que a esfera privada se transformasse em “autonomia privada”. O Estado não somente operava “mais sobre a sociedade, nas formas tradicionais de controle da justiça, da polícia e da taxaço de impostos, mas também através das ciências econômicas, dos seguros, das garantias dos resultados, do controle de mercados internos e externos, da econometria, do fluxo de dinheiro etc”. A família desencarregou-se de suas funções econômicas e houve um processo paralelo de “desinteriorização” do indivíduo. Este passou a investir sua individualidade no espaço público. Assim, emerge a tendência moderna de a esfera pública deixar o espaço da discussão e assumir o local do consumo público.³¹

Após duas grandes guerras e após a guerra fria, o mundo privado passou a ser referência para a cultura e o individualismo, como substrato da civilidade e do culto público, passou a ser, em nossa contemporaneidade, narcisismo.³² O

(29) Richard Sennet. *O declínio do homem público. As tiranias da intimidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988. p. 323-324.

(30) Raymond Williams. *O campo e a cidade, na história e na literatura*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

(31) Juergen Habermas. *L'espace public: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris: Payot, 1986. p. 149; 154-156; 164-167; 174.

(32) Narcisismo “como uma consequência da invasão da esfera de sociabilidade pública pela esfera do privado”. Richard Sennet. *O declínio do homem público*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988. p. 323-324.

narcisismo investe a idéia de coletividade de um sentido particularista, o que faz com que os limites entre as esferas privada e pública sejam esboroados.³³ A política emergiu totalmente como mal necessário ou em seu caráter instrumental e o público sucumbiu diante da massificação da cultura e da proletarianização do mundo.

Na contemporaneidade, portanto, há uma renovada desconfiança quanto à capacidade de gestão da coisa pública pelo Estado. Nas concepções neoliberais, atualmente reinantes, está implícita uma veemente crítica à atuação dos poderes públicos e sugerida a quebra do consenso em torno do investimento do Estado nas fontes econômicas e sociais da desigualdade.³⁴ Mais profundamente divisa-se a diminuição da força simbólica do contrato social, o que põe em xeque as concepções interdependentes da igualdade e da justiça. Como apontou Clauss Offe, percebe-se a erosão do bem público como valor universal que legitimava políticas estatais.³⁵ As regras de comensurabilidade entre os indivíduos, agora considerados não em sua igualdade diante de uma ordem humana universal ou, mais

(33) "O termo *Gemeinschaft* significava, originalmente, a total abertura de sentimentos diante dos outros; historicamente chegou a significar, ao mesmo tempo, uma comunidade de pessoas. Ambos os sentidos unidos fazem de *Gemeinschaft* um grupo social especial onde relações emocionais abertas são possíveis, em oposição a grupos onde prevalecem relações parciais, mecânicas ou emocionalmente indiferentes. (...) O que há de distintivo na *Gemeinschaft* moderna está em que a fantasia compartilhada pelas pessoas é o terem uma mesma vida impulsiva, a mesma estrutura motivacional. (...) As únicas ações sustentadas pelas comunidades são as da manutenção emocional da casa, purificando a comunidade daqueles que realmente não pertencem a ela, por não sentirem como as outras pessoas. A comunidade não pode fazer entrar, assimilar e se incrementar a partir do exterior, porque então se tornaria impura. Assim sendo, uma personalidade coletiva acaba por se colocar contra a própria essência da sociabilidade, o intercâmbio, e uma comunidade psicológica entre em guerra contra a complexidade da sociedade." A idéia de cidade é colonizada por uma comunidade destrutiva, "celebração do gueto", e a civilidade deixa de ter bases sociais de sustentação (Richard Sennet. *O declínio do homem público. As tiranias da intimidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988. p. 378-379 e 411).

(34) "La valeur égalité a fonctionné dans le domaine économique et social sur un tout autre mode que dans le domaine civil et politique. Elle a fonctionné négativement et non plus positivement. La demande d'égalité civile ou politique se traduit par la détermination d'une norme identique pour tous. L'Égalité se donne comme but l'abolition radicale des différences de statut civil ou politique. La demande d'égalité économique ou sociale se présente sous un autre mode: elle s'exprime comme volonté de réduction des inégalités. Les deux démarches ne sont pas symétriques: production de l'égalité identitaire dans un cas, réduction de l'inégalité de l'autre, sans fixation d'un objectif identitaire." (Pierre Rosanvallon. *La crise de l'Etat-providence*. Paris: Seuil, 1984. p. 36-37.)

(35) Claus Offe. "A democracia contra o estado de bem-estar social". *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 308.

especificamente, diante da lei, mas sim em suas diferenciações sócio-culturais, deixaram de ser perseguidas pelos poderes públicos. A política, ela própria, emerge como significação vazia. Os indivíduos não procuram sua satisfação no ambiente público, eles na verdade desconfiam do público e investem pesadamente em sua satisfação pessoal, que está desprendida, para o bem e para o mal, da felicidade geral da nação. O indivíduo nem mesmo se identifica com um ideal de nação, ele não se vê mais como parte de um todo. O indivíduo, no narcisismo, é “totalitário” e, para ele, sua felicidade sobrevirá à calamidade total dos demais. As drogas, legais e ilegais, o divã, as academias de ginástica, o sucesso nos negócios e no amor deixam de se referir a uma qualidade de vida coletiva para serem efeitos de uma trajetória pessoal bem-sucedida. Na ausência de uma esfera pública reguladora dos comportamentos humanos, a alienação parece servir como compensação.³⁶ De certa forma, o mundo global, ao deixar de dar ênfase ao Estado Nacional, passa a dar espaço para os movimentos de desagregação da cultura política e para direitos que seriam, em sua essência, globais, mesmo que não haja garantia para que os mesmos sejam realizados pelas ultrapassadas estruturas jurídicas dos estados nacionais. “Tudo que é sólido se volatiliza”, na feliz expressão de Marx e Engels.

A *razão pública* desapareceu sob o peso da *mise-en-scène* dos interesses privados de grandes corporações internacionais. Essas corporações não têm mais compromissos com qualquer forma de civilização dos costumes. Elas apenas primam pela distribuição de lucros, não importando o grau de destruição ambiental ou social necessária para a realização do lucro de seus negócios. Os investidores estão pensando apenas no lucro certo e líquido, não importando se, lá na periferia do sistema, meninos ou meninas estão sendo explorados. Nesse sentido, a globalização traz em si a defesa de particularismos culturais e sociais que ganham forte expressão na liberdade de mercado, na livre negociação salarial e no pacto livre efetuado entre os interesses internacionais e os indivíduos, independentemente do estado no qual sua identidade nacional é construída. Essa situação é evidentemente dúbia, pois, ao mesmo tempo, sinaliza enormes avanços do ponto

(36) “A produção de mercadorias e o consumismo alteram as percepções não apenas do eu como do mundo exterior ao eu; criam um mundo de espelhos, de imagens insubstanciais, de ilusões cada vez mais indistinguíveis da realidade. O efeito especular faz do sujeito um objeto; ao mesmo tempo, transforma o mundo dos objetos numa extensão ou projeção do eu. É enganoso caracterizar a cultura do consumo como uma cultura dominada por coisas. O consumidor vive rodeado não apenas por coisas como por fantasias. Vive num mundo que não dispõe de existência objetiva ou independente e que parece existir somente para gratificar ou contrariar seus desejos. A identidade torna-se incerta e problemática, não porque as pessoas não ocupem mais posições sociais fixas (...), mas porque elas não mais habitam um mundo que exista independentemente delas.” (Christopher Lasch. *O mínimo eu. Sobrevida psíquica em tempos difíceis*. 5.ed. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 22-23.)

de vista da afirmação de direitos e enormes retrocessos nas condições objetivas de sua proteção. Como bem lembrou Norberto Bobbio, "o mais forte argumento adotado pelos reacionários de todos os países contra os direitos do homem, particularmente contra os direitos sociais, não é a sua falta de fundamento, mas a sua inexequibilidade".³⁷ A sociedade global canalizou seus sentimentos para as necessidades individuais de sobrevivência física e psíquica, num mundo cada vez mais marcado pela dissociação entre esfera pública e esfera do trabalho e voltado para as teatralizações privadas do eu. Contudo, o sentido abolicionista da igualdade, presente nos séculos XVII e XVIII, já não é mais claro para a consciência moderna, por demais seduzida pelo sucesso econômico, pela competição global, pelo localismo e pelos particularismos. A civilidade também parece ter sucumbido ante o peso da movimentação global e eletrônica de capital. A sociedade atual, ao enfrentar os novos problemas relativos à desagregação dos valores políticos, perdeu o sentido da igualdade e da civilidade como dinâmicas societárias fundamentais para a realização dos indivíduos. A questão que se coloca é como fazer com que a paixão pela igualdade possa construir uma nova esfera pública. Embora lembrando o aspecto cultural da democracia nos chamados países desenvolvidos, a democracia se realiza apenas na esfera pública, com a participação e com a distribuição dos benefícios proporcionados pelo capitalismo. Adicionalmente, uma dimensão ética do capitalismo deve ser valorizada no sentido de que as estruturas econômicas não se choquem com os valores democráticos e de respeito aos direitos. Um sentido de dignidade humana fundamental deve ser a base da luta política dos dias de hoje, na esfera privada (econômica) e na esfera pública (política). Como bem lembrou Norberto Bobbio, hoje, "o próprio conceito de democracia é inseparável do conceito de direitos do homem. Se se elimina uma concepção individualista da sociedade, não se pode mais justificar a democracia. (...) O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é o de *justificá-los*, mas o de *protegê-los*. Trata-se de um problema não filosófico, mas político".³⁸

5. Brasil: segurança e espaços privados

Seguindo o esquema analítico proposto por Habermas,³⁹ um pouco diferente daquele proposto por Marshall,⁴⁰ sobre a emergência do Estado moderno e sobre sua capacidade de regulação das relações sociais, no ocidente, teria havido, em primeiro lugar, a generalização da *personalidade jurídica*, o indivíduo como por-

(37) Norberto Bobbio. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 24.

(38) Idem, *ibidem*, p. 24 e 101.

(39) Jürgen Habermas. "Law as a Medium and as an Institution". In Gunther Teubner. *Dilemmas of law in the Welfare State*. New York & Berlin: Gruyter, 1988.

(40) T.H. Marshall. *Class, citizenship and social development*. Chicago: University of Chicago Press, 1950.

tador de direitos burgueses (direitos civis); em segundo, a regulação constitucional da autoridade executiva, sob o princípio da legalidade (mas sem a definição de direitos políticos); em terceiro lugar, a aquisição de direitos políticos; e, por último, o surgimento do *welfare state*, com os respectivos direitos sociais. Guillermo O'Donnell afirma que, no continente latino-americano, há uma dramática inversão desse esquema dos direitos, na medida em que, salvo exceções, a definição e a garantia dos direitos políticos se deram antes mesmo da universalização dos direitos civis.

Nos estados democráticos latino-americanos, a discriminação e a opressão dos pobres pela lei, a impunidade dos ricos, a burocracia como obstáculo ao acesso aos direitos, o não acesso à justiça, a não-equidade, a ilegalidade, a informalidade e os "privatismos" ainda seriam parte substancial da regra do jogo. O Estado, na América Latina, padeceria de uma incompletude fundamental em sua dimensão legal, que, paradoxalmente, teria aumentado durante o processo de redemocratização.⁴¹

O processo de democratização do Brasil teve seu apogeu com a promulgação da Constituição Federal, em 1988. Ela abrangeu um considerável elenco de direitos civis, políticos e sociais. Apesar da nova configuração político-institucional, baseada no reconhecimento e na garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, isto é, da democracia formal, os institutos jurídicos tradicionais do direito brasileiro e as práticas institucionais baseadas no Estado não sofreram mudança imediata. Ao contrário, durante mais de dez anos de exercício democrático, ainda subsistem práticas ilegais e violentas, promovidas pelos próprios mecanismos do Estado, e toda uma cultura autoritária, dispersa em nossa sociedade.⁴² As instituições que mais ofereceram resistência à transformação democrática foram instituições judiciais, correccionais e de segurança pública. Em grande parte, essa resistência pode ser definida em termos de uma baixa adesão aos valores democráticos e uma baixa abertura ao controle e críticas externos.

No mesmo período, a criminalidade violenta tornou-se mais grave, algumas vezes tendo como agentes membros das próprias corporações estatais responsáveis pela segurança pública. As mortes violentas, por exemplo, contam em parte com a participação de policiais, nos chamados grupos de extermínio ou de execução sumária. Somente para efeito de ilustração, as chacinas em São Paulo, desde quando a Secretaria de Segurança Pública passou a registrar esse fenômeno sepa-

(41) Guillermo O'donnell. "Polyarchies and the (Un)rule of law in Latin America: a partial conclusion". In Juan E. Méndez, Guillermo O'donnell, Paulo Sérgio Pinheiro (Editores). *The (Un)Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*. Indiana: University of Notre Dame Press, 1999.

(42) Nos últimos dez anos, a sociedade civil entendeu que não bastavam as garantias formais, era também necessário o aprofundamento da discussão sobre o funcionamento dos aparelhos de estado, bem como a criação de mecanismos efetivos de controle burocrático e democrático do cumprimento de seus mandatos.

radamente de outros crimes, vêm crescendo em proporções alarmantes: de 34 chacinas com 134 mortos, em 1994; passamos para 81 chacinas com 281 mortos, em 1999. Por último, segundo as notícias da imprensa escrita, as PMs em praticamente todo o país têm feito uso constante e excessivo da força física, com resultados preocupantes, inclusive mortes. Porém o Estado, diferentemente dos 21 anos de regime de exceção, não é mais o coordenador direto das ações de violência ilegal, embora, em parte, tenha enorme responsabilidade ao deixar de promover a integração do repertório constitucional às práticas policiais, judiciais e punitivas. As duas últimas décadas foram marcadas pela crescente insegurança social perante a criminalidade, que vem agravando a já complicada paisagem social brasileira.

A partir dos anos 90, novas apropriações do espaço mudaram o cenário urbano. O padrão tradicional centro-periferia, que ainda hoje permanece a marca distintiva de nossas cidades, aos poucos, estaria sendo mesclado a um padrão novo, segundo o qual se disseminam enclaves. Bairros antes considerados nobres, hoje, convivem com bairros degradados ou com favelas e loteamentos irregulares. Dessa proximidade, que desestrutura as regras de convívio tradicionais em que cada um permanecia e reconhecia seu lugar, emergiram os novos enclaves fortificados. A marca distintiva desse padrão pode ser encontrada nos condomínios fechados, mas a sua estética da separação bruta e concreta aparece em todo e qualquer lugar: muros, cercas elétricas, grades, dispositivos eletrônicos de vigilância, segurança privada, carros blindados, bloqueios eletrônicos, espaços fechados e multifuncionais, *shopping centers* etc. Essas novas dimensões redesenharam as antigas formas de segregação e devem ser consideradas dentro do quadro de degradação da vida na cidade, de desvalorização da esfera pública e de crítica à universalidade da lei.⁴³ O cenário urbano, portanto, é um *locus* de conflitos e contradições, que, dentro do quadro da redemocratização política do país, parece ter se radicalizado.

As funções policiais nunca foram, e talvez jamais sejam, atribuições exclusivas do poder público. A sociedade civil e, cada vez mais, as grandes corporações privadas estão interessadas em ampliar a vigilância, seja de suspeitos, seja de cidadãos comuns. Os governos dos EUA e do Canadá estabeleceram, nos últimos anos, sistemas de vigilância de indivíduos que cumprem regime aberto ou condicional, através de dispositivos eletrônicos com rastreamento por satélite. Um amplo mercado de segurança privada foi criado nos últimos 25 anos, fazendo com que o efetivo de seguranças privados se tornasse três vezes maior que o efetivo de policiais públicos. As indústrias de armas e de dispositivos de segurança nunca produziram e venderam tanto como hoje e os sistemas de câmeras estão em todos os lugares, de olho em pequenas atitudes incivilizadas. Em várias escolas de diferentes níveis, as câmeras e os detectores de metais estão fazendo parte do cotidia-

⁽⁴³⁾ Teresa Pires do Rio Caldeira. *Cidade de muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Ed. 34/Edusp, 2000.

no dos estudantes, como faziam parte os professores, os livros e as lousas. As prisões de segurança máxima, as delegacias de polícia, os fóruns e os tribunais não somente têm tais câmeras como também, em muitos casos, transmitem as sessões em rede nacional. Em diversos estados norte-americanos, para qualquer indivíduo entrar em espaços como estes, é preciso portar um cartão eletrônico que franqueia o acesso. São os novos espaços públicos privados. Um recente filme de *hollywood* já imaginava um sistema de vigilância por meio de câmeras de alta precisão, em alguns casos funcionando com raios infravermelhos, que vigiavam uma cidade inteira em seus mínimos detalhes diuturnamente. A ficção científica já há algum tempo vem sonhando com a implantação de microchips no cérebro de condenados de maneira a controlar seus comportamentos. O que é o *projeto genoma* senão um panóptico que vasculha o infinitamente pequeno do corpo humano e flagra nele os pequenos desvios? Os novíssimos dispositivos panópticos, neste sentido, ampliam o campo da visibilidade clássica e colocam as teorias lombrosianas na pré-história da criminologia. Os novos elementos que são requeridos para o aparato policial, o novo tipo de policiamento comunitário ou eletrônico, os novos recursos tecnológicos são sobrepostos às funções que Foucault indicou na mecânica de vigilância da sociedade e da criação de uma delinquência e na aceitabilidade dos ilegalismos das classes dominantes.

O processo de implementação dos direitos, dentro de uma ordem democrática, é extremamente lento e cercado de altos e baixos. Embora, nesse curto período, várias iniciativas tenham sido colocadas em movimento, sobretudo em termos de comissões e conselhos consultivos, muito há que ser feito em termos executivos. As instituições regulares do Estado devem, cada vez mais, incorporar, dentro de suas práticas, o repertório dos direitos, sobretudo as instituições do poder judiciário. Enquanto isso não ocorrer, várias dificuldades e problemas podem minar a expectativa de, num curto prazo, garantir o respeito aos direitos na sociedade brasileira.

Numa sociedade democrática, as funções e os deveres dos órgãos de aplicação da lei correspondem à manutenção da ordem pública, à prestação de auxílio e assistência em emergências e à prevenção e repressão ao crime. As instituições policiais – no caso do Brasil, a polícia federal, as polícias civis e militares – são órgãos tradicionais do Estado, dedicados à aplicação da lei e ao controle da esfera pública. Mas, no Brasil, assim como na América Latina, essas organizações sofreram forte influência das ditaduras militares e somente recentemente passaram a ser timidamente remodeladas pela democracia.⁴⁴ A literatura internacional especializada em polícia tem demonstrado com clareza que a existência de um sistema policial hierarquizado não representa, em hipótese nenhuma, um maior controle sobre a atuação do policial de rua. Ao contrário, o poder discricionário do

⁽⁴⁴⁾ Paulo S. Pinheiro. "O passado não está morto: nem passado é ainda". In G. Dimenstein. *Democracia em pedaços – Direitos humanos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

policial, mesmo nestes sistemas, continua sendo amplo. Na verdade, a disciplina e a hierarquia rígida têm servido muito mais para aguçar o corporativismo e, assim, acobertar eventuais irregularidades do que controlar a ação policial. De toda forma, nas polícias, o processo de tomada de decisões ainda é feito de cima para baixo e seus objetivos institucionais continuam regressivos. As polícias procuraram aumentar sua influência política e institucional para clamar por mais verbas e, assim, os orçamentos e o *staff* policiais crescerem em proporções consideráveis. A capacidade das polícias em responder às novas demandas democráticas, em diversos países de novas democracias, está limitada a respostas padronizadas, que vão da violência física desnecessária à inação, passando pela corrupção. Essas instituições têm demonstrado pouca capacidade de antecipação de problemas, de planejamento técnico e de flexibilidade administrativa.⁴⁵

Mais do que isso, as ações do poder público, na área criminal e de segurança pública, discriminam determinadas faixas da população ou determinados grupos sociais, na medida em que o seu alvo é a chamada criminalidade popular. Essa discriminação é denotada pela grande proporção de negros presentes nas delegacias, detenções e prisões e de negros e pobres nas estatísticas sobre letalidade nas ações da polícia. As políticas de segurança nos fazem crer que os jovens da periferia, desempregados, com baixa escolaridade e sem perspectiva de ascensão social, são potencialmente criminosos e, por isso, são presos ou mortos pelas instituições de segurança. As políticas de segurança têm insistido na repressão ao varejo da droga. Nesse sentido, têm estimulado uma ação de invasão de favelas e bairros periféricos como forma de “abafar” essa face do comércio ilegal. Os moradores, acostumados a todo tipo de violação de seus direitos, são colocados na mira das armas e da violência de policiais e de traficantes, e os cárceres ficam abarrotados de jovens provenientes das periferias. Como resultado disso tudo, além da evidente baixa capacidade de conter a criminalidade e de aumentar a eficiência do sistema de justiça criminal, a polícia conta com as piores avaliações na opinião pública, como demonstram várias pesquisas de opinião. Mais ainda, por intermédio das notícias veiculadas pela imprensa escrita, percebe-se que a violência policial tem estado presente no debate público, mas as soluções não têm acompanhado a intensificação dos debates.

A análise dos orçamentos dos departamentos de polícia das cidades americanas demonstra que boa parcela dos recursos públicos acaba sendo aplicada na repressão ao crime, com a criação de grupos especiais de investigação e combate ao crime organizado e com o maior investimento em equipamento e em técnicas de perícia.⁴⁶ Entretanto, é exatamente na repressão ao crime que as polícias têm

(45) Dominique Monjardet. “Questionner les similitudes: à propos d’une étude sur la police”, *Sociologie du Travail* 2-89/193-204, 1989.

(46) David H. Bayley. *Police for the future*. New York: Oxford University Press, 1994.

sua eficácia e seu sucesso mais questionados. Os índices de solução de crimes estão abaixo do esperado em qualquer país; os recursos cada vez maiores dirigidos para a implantação de táticas para uma prevenção eficaz do crime também oferecem resultados pífios. Não há nenhuma prova de que o investimento em tecnologia tenha sido o principal responsável pela diminuição da violência policial ou da redução das taxas de criminalidade atualmente experimentada em importantes cidades norte-americanas.⁴⁷ Até o presente momento, as pesquisas indicam que, tanto nos EUA como no Canadá, o policiamento comunitário tem-se mostrado uma importante abordagem no aprimoramento das relações entre polícia e sociedade, aumentando, por consequência, a capacidade da polícia de prestar serviços de segurança para uma melhor qualidade de vida de toda a comunidade.⁴⁸ A experiência internacional em matéria de polícia tem se baseado no aprimoramento do serviço prestado à comunidade, na proteção das vítimas, na parceria com entidades da sociedade civil, na coleta, tratamento e divulgação de dados, no planejamento de ação, na compreensão trivial de que a segurança pública é construção complexa.⁴⁹ A sinalização que recebemos das democracias consolidadas é de que a polícia precisa tornar-se uma polícia cidadã, que promova a segurança de todos, respeitando direitos.

É preciso minimizar a concepção militar de defesa do Estado e democratizar internamente os canais de comunicação e o processo de promoção. Seria importante implantar um sistema de acompanhamento da eficiência dos investigadores, criando condições para que, inclusive, as perícias fossem feitas com mais presteza e de forma independente. Haveria que se implantar sistemas múltiplos de *accountability*, pelo Ministério Público, por Corregedorias independentes, por Ouvidorias com capacidade de atuação e com estrutura institucional mais sólida e por Conselhos populares. É importante ressaltar que é preciso contemplar processos de *feed-back*, entre as necessidades das ruas, a burocracia interna e as escolas de formação, inclusive estimulando que policiais façam cursos superiores. Os poderes públicos constituídos devem valorizar os controles democráticos e a transparência. Não há alternativas. Não há razão suficiente para retardar o processo de moralização do Estado e de aprofundamento da democratização da sociedade brasileira.

(47) David H. Bayley. *What works in policing. Readings in crime and punishment*. Oxford: Oxford University Press, 1998; e Jean-Paul Brodeur. "La police: mythes et réalités". *Criminologie. La police après 1984*, XVII (1) 9-41, Les Presses de L'Université de Montréal, 1994.

(48) Jerome Skolnick & David H. Bayley. *Community policing: issues and practices around the world*. Washington: National Institute of Justice, 1988.

(49) Jean-Paul Brodeur. "Police de proximité et citoyenneté en Amérique du Nord". *Les dilemmes de la proximité*. Cahiers de la Sécurité Intérieure, n. 39, premier trimestre, 2000.

6. Ponto de fuga: olhar para o futuro

A concepção individualista dos direitos, que acompanhou o processo de formação das sociedades ocidentais, sobretudo durante os séculos XVII e XVIII, ainda era percebida como desagregadora da ordem social constituída, que era centrada na figura do monarca absoluto. O individualismo constituiu a principal base filosófica da democracia, e, desde a Revolução Francesa, a base para a concepção universal dos direitos. Ele expressa uma contraposição às concepções holísticas e hierárquicas da sociedade e da história, que justificavam a centralização do poder estatal e a diferenciação social.

O fundamento que permite o reconhecimento dos direitos do homem, a partir do individualismo, reside na concepção de que o governo secular é um governo de homens baseado nas leis e no princípio da soberania popular. Portanto, no quadro de um Estado democrático de direito, o indivíduo passou a ter “não só direitos privados, mas também direitos públicos”. O Estado de direito portanto é o Estado dos cidadãos e, assim sendo, ele prefigurou uma cidadania e direitos que ultrapassam os limites do Estado-Nação.⁵⁰

O Estado e a sociedade civil devem recompor uma democracia fundada na revalorização da esfera pública, seja reinventando a cidade, seja aprimorando as políticas de segurança pública. O público, como diz Hannah Arendt, “transcende a duração de nossa vida tanto no passado quanto no futuro: preexistia à nossa chegada e sobreviverá à nossa breve permanência. (...) Mas esse mundo comum só pode sobreviver ao advento e à partida das gerações na medida em que tem uma presença pública. É o caráter público da esfera pública que é capaz de absorver e dar brilho através dos séculos a tudo o que os homens venham a preservar da ruína natural do tempo”. Nos deparamos, na atualidade, com a “destruição do mundo comum, da pluralidade humana”. Somos prisioneiros da subjetividade de nossa “própria existência singular” e queremos proteger nosso patrimônio a despeito dos valores que nos tornaram o que somos.⁵¹

A democracia é o regime político que se fundamenta no princípio segundo o qual o indivíduo deve ser considerado titular de direitos. Toda a estrutura da administração pública, incluindo justiça e segurança, decorre, assim, de delegações precisas e restritas. É o indivíduo que deve ser protegido e ser alvo primordial das políticas públicas. O poder do Estado decorre da capacidade que esse Estado tem em controlar as fontes de violência e os conflitos existentes no seio da sociedade. Esse poder nunca pode ser ilimitado; ao contrário, o exercício das funções públicas demanda a existência de inúmeros controles institucionais, jurí-

(50) Norberto Bobbio. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 61.

(51) Hannah Arendt. *A condição humana*. 4. ed. São Paulo: Forense Universitária, 1989. p. 67-68.

dicos e políticos.⁵² A democracia pode ainda resgatar seu sentido original de libertação “dos grilhões de uma perpétua menoridade” desde que recomponha o sentido da vida pública, de uma esfera pública política e não somente no sentido restrito de segurança ou de ordem pública. Devemos fazer a opção entre criar um mundo de cercas e de controle, reais ou virtuais, ou um mundo no qual nossas mais preciosas qualidades e habilidades concorram para o crescimento e o bem-estar de todos.

Bibliografia

- ADORNO, Sérgio. “Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades”. In ZAVERUCHA, Jorge (Org.). *Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX*. Recife: Bagaço, 1998.
- . “Violência e civilização”. In SANTOS, José Vicente & GUGLIANO, Alfredo. *A sociologia para o século XXI*. Porto Alegre: SBS/Educat, 1999.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 4. ed. São Paulo: Forense Universitária, 1989.
- . *Between past and future. Eight exercises in political thought*. New York: Penguin, 1993.
- ARISTÓTELES. *Ética à Nicômaco*. São Paulo: Abril, 1979. Coleção Os pensadores.
- BAYLEY, David H. *Police for the future*. New York: Oxford University Press, 1994.
- . *What works in policing. Readings in crime and punishment*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRODEUR, Jean-Paul. “La police: mythes et réalités”. *Criminologie. La police après 1984*, XVII (1) 9-41, Les Presses de L’Université de Montréal, 1994.
- . “Police de proximité et citoyenneté en Amérique du Nord”. *Les dilemmes de la proximité*. Cahiers de la Sécurité Intérieure, n. 39, premier trimestre, 2000.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Ed. 34/Edusp, 2000.
- COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. São Paulo : Ed. das Américas, 1961. vol. 2.
- DETIENNE, Marcel. *Os mestres da verdade na Grécia arcaica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1988.
- DUMONT, Louis. *O individualismo. Uma perspectiva antropológica da ideologia moderna*. Rio de Janeiro: Rocco, 1985.
- ELIAS, Norbert. *O processo civilizador. Uma história dos costumes e formação do Estado e civilização*. Rio de Janeiro: Zahar, 1990-1993. vol. 2.

(52) Paulo S. Pinheiro. “O controle do arbítrio do Estado e o Direito Internacional dos Direitos Humanos”. *Direitos humanos no século XXI*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/IPRI, Fundação Alexandre de Gusmão, 1998; e Sérgio Adorno. “Violência e civilização”. In José Vicente Santos & Alfredo Gugliano, *A sociologia para o século XXI*. Porto Alegre: SBS/Educat, 1999.

- ERICSON, Richard. *Reproducing order*. Toronto: University of Toronto Press, 1982.
- FOUCAULT, Michel. *La verdad y las formas jurídicas*. México: Gedisa, 1983.
- GAUCHET, Marcel. *La révolution des droits de l'homme*. Paris: Gallimard, 1989.
- GOLDSTEIN, Herman. *Problem-oriented policing*. Philadelphia: Temple University Press, 1990.
- HABERMAS, Jürgen. "A nova intransparência". *Revista Novos Estudos* 18. São Paulo: Cebrap, 1987.
- . "Law as a Medium and as an Institution". In TEUBNER, Gunther. *Dilemmas of law in the Welfare State*. New York & Berlin: Gruyter, 1988.
- . *L'espace public: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris: Payot, 1986.
- HOLLOWAY, Thomas H. *Policing Rio de Janeiro. Repression and resistance in a nineteenth-century City*. California: Stanford University, 1993.
- JAEGER, Werner. *Paidéia. A formação do homem grego*. São Paulo-Brasília: Martins Fontes/EdUnB, 1989.
- KANT, Immanuel. "O que é o esclarecimento". *Textos seletos*. Petrópolis: Vozes, 1985.
- LASCH, Christopher. *O mínimo eu, sobrevivência psíquica em tempos difíceis*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- LIMA, Roberto Kant de. "Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 10/04, 1989.
- LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Abril, 1973. Coleção Os pensadores.
- MACPHERSON, C.B. *Teoria política do individualismo possessivo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- MARSHALL, T. H. *Class, citizenship and social development*. Chicago: University of Chicago Press, 1950.
- MINGARDI, Guaracy. *Tiras, gansos e trutas. Cotidiano e reforma na polícia civil*. São Paulo: Página Aberta, 1992.
- MONJARDET, Dominique. "Questionner les similitudes: à propos d'une étude sur la police". *Sociologie du Travail* 2-89/193-204, 1989.
- O'DONNELL, Guillermo. "Polyarchies and the (Un)rule of law in Latin America: a partial conclusion". In MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Editores). *The (Un) Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*. Indiana: University of Notre Dame Press, 1999.
- OFFE, Claus. "A democracia contra o Estado de bem-estar social". *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- OLIVEIRA, Luciano. "Sua excelência o comissário". Dissertação de mestrado. Recife, PIMES, 1984.
- PAIXÃO, Antonio Luiz. "Crime, controle social e consolidação da Democracia". In REIS, Fábio Wanderley & O'DONNELL, Guillermo. *A Democracia no Brasil. Dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice-RT, 1988.

- PINHEIRO, Paulo S. "O controle do arbítrio do Estado e o direito internacional dos Direitos Humanos". *Direitos humanos no século XXI*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/IPRI, Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.
- . "O passado não está morto: nem passado é ainda". In DIMENSTEIN, G. *Democracia em pedaços – Direitos humanos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação. As origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- REIS, Fábio Wanderley & O'DONNEL, Guilherme. *A democracia no Brasil. Dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice-RT, 1988.
- ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l'Etat-Providence*. Paris: Seuil, 1984.
- SENNET, Richard. *O declínio do homem público. As tiranias da intimidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- SHEARING, Clifford. *Reflections on accountability for policing*. Paper apresentado na Conferência sobre polícia. São Paulo, 1998.
- SKOLNICK, Jerome & BAYLEY, David H. *Community policing: issues and practices around the world*. Washington: National Institute of Justice, 1988.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general. Quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- STENNING, Philip C. (Org.). *Accountability for criminal justice. Selected essays*. Toronto: University of Toronto Press, 1995.
- VERNANT, Jean-Pierre. *Mito e pensamento entre os gregos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- VERNANT, Jean-Pierre & VIDAL-NAQUET, Pierre. *Mito e tragédia na Grécia antiga*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- ; ———. *Trabalho e escravidão na Grécia antiga*. São Paulo: Papirus, 1989.
- VIDAL-NAQUET et alii. *Grécia e mito*. Lisboa: Gradiva, 1988.
- WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1984.
- WIEVIORKA, Michel. "O novo paradigma da violência. Tempo social". *Revista de Sociologia* 9/1, São Paulo: USP, maio 1997.
- WILLIAMS, Raymond. *O campo e a cidade, na história e na literatura*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- ZALUAR, Alba. "Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização" *São Paulo em perspectiva*, vol. 13, n. 3, revista da Fundação Seade, jul.-set. 1999.