Introdução

Em nosso trabalho analisaremos de que forma a doutrina dos Direitos Humanos foi incorporada por parcelas da sociedade civil e, em seguida, do Estado após a abertura democrática, tencionando a tradição autoritária existente no campo da segurança pública. Nossa hipótese é a de que a incorporação desta doutrina, primeiramente como pauta da sociedade civil, provocou mudanças importantes na relação Estado-Sociedade, ao criar e ampliar os espaços de diálogo. Como veremos, esse processo de incorporação da doutrina dos Direitos Humanos pela sociedade e pelo Estado foi marcado por idas e vindas, influenciado não só pela conjuntura nacional, como também pela internacional, e vem se estabilizando paulatinamente conforme a consolidação da democracia. Demonstraremos em nosso trabalho que as políticas de segurança, embora continuem repressivas e seletivas, têm passado por mudanças importantes que podem ser percebidas quando se observa o crescente custo político dos atos de violação dos Direitos Humanos, fruto do fortalecimento das redes de organizações da sociedade civil e mesmo de instâncias criadas dentro do próprio Estado, vigilantes e militantes na defesa dos Direitos Fundamentais.

Portanto, no campo da segurança pública, estaríamos presenciando um processo de transição entre o momento caracterizado pelo arbítrio e a ausência de qualquer tipo de controle externo, para uma fase caracterizada pela construção de um espaço público onde são debatidas e problematizadas as práticas arbitrárias e violentas dos aparatos de segurança pública.

Conforme demonstraremos, o processo de transição democrática terá como desafio a necessidade de dar outro tratamento à temática da segurança pública, agora entendida como um direito social e civil básico, especialmente após a Constituição de 1988. Com o fim da ditadura, emerge na sociedade o discurso de defesa dos Direitos Humanos não mais como doutrina orientada para a defesa das minorias e dos perseguidos políticos, mas como plataforma

de defesa dos segmentos populares historicamente vitimados pelas instituições de segurança pública.

No Brasil esta discussão torna-se ainda mais delicada pela disjunção entre pessoa e indivíduo e pela inversão na aquisição de direitos, como observada por Santos (1979). No Brasil pós-1930, é construída uma espécie de “cidadania regulada”, onde o Estado, seletivamente, confere o status de cidadão a “membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei”, ou seja, as raízes da cidadania brasileira não se encontram ligadas a valores civis e políticos, mas a um sistema de estratificação ocupacional. A cidadania se apresenta como uma concessão estatal e não como um conjunto de direitos e deveres disponível a todos os cidadãos

No entendimento de Carvalho (2005: 219-220), o processo descrito por Marshall de aquisição da cidadania teria sido invertido no Brasil. Segundo o autor: aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois, os direitos políticos. Segundo Carvalho (op. cit.) ainda hoje muitos direitos civis, a base fundamental da seqüência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população.

Portanto, ao Estado foi delegado o papel de mediador das diferenças culturais, sociais, raciais, religiosas e de gênero existentes na população. A ele foram conferidas as garantias e não aos indivíduos livres, instaurando um Estado de Direito com características *sui generis*, que marcaram a cultura jurídica brasileira desde a formação inicial e que se mantêm até nossos dias. Em linhas gerais, podemos inferir que em uma democracia, os conceitos de ordem pública e cidadania se aproximam. Juntos, podem ser interpretados como uma segurança social, ligada à garantia de direitos. No caso brasileiro, assistimos a um complexo processo de construção da cidadania, repleto de paradoxos.

No período da redemocratização, a sociedade brasileira, egressa do regime autoritário, que durou duas décadas, começa a experimentar, pelo menos, quatro tendências: a) o crescimento da violência urbana, em especial dos crimes contra o patrimônio (roubo, extorsão mediante seqüestro) e de homicídios dolosos; b) a emergência da criminalidade organizada, em

particular em torno do tráfico internacional de drogas, que modifica os modelos e perfis convencionais da delinquência urbana e propõe problemas novos para o direito penal e para o funcionamento da justiça criminal; c) permanência de graves violações de Direitos Humanos que comprometem a consolidação da ordem política democrática, tal como a prática de tortura nas prisões, agressões por parte de policiais em suas incursões nas favelas; d) a explosão de conflitos nas relações intersubjetivas, mais propriamente conflitos domésticos e de vizinhança. Tratam-se de tendências que, embora radiquem em causas não necessariamente idênticas acabaram criando condições propícias para a sobrevivência de práticas autoritárias e para a invenção de novas justificativas para manter fora do controle da sociedade os aparatos de segurança pública. É contra esse pano de fundo que a doutrina dos Direitos Humanos também vai sendo reapropriada e ressignificada por parcela da sociedade civil, produzindo importantes tensões no espaço público que vem obrigando uma democratização do campo da segurança pública, conforme veremos a partir da análise do caso específico do Rio de Janeiro.

No primeiro capítulo, veremos como as práticas autoritárias pós-redemocratização são frutos diretos da continuidade e de uma longa tradição de autoritarismo das elites contra as não-elites que, por sua vez, são reproduzidas entre os mais pobres. Na primeira seção deste capítulo veremos como a maneira pela qual o poder dos militares foi transferido aos civis durante a abertura política foi uma variável da continuidade autoritária, conferindo às Forças Armadas prerrogativas políticas extraordinárias, que as mantiveram como um dos atores políticos centrais, com grande poder discricionário, sobretudo em momentos de crise política. Na segunda seção demonstraremos que uma das tarefas mais difíceis para a reestruturação da ordem democrática foi o desengajamento gradual das Forças Armadas da condução cotidiana dos negócios de Estado e seu retorno à condição de guardião da ordem externa e, em segundo plano, interna. Na terceira e última seção deste capítulo demonstraremos como, à época da redemocratização, a dramatização pela mídia e o aumento da violência ocorreram sob a associação entre pobreza e crime, o que durante algum tempo alimentou em uma parcela da população a despreocupação com os direitos das camadas populares.

No segundo capítulo ensaiamos uma discussão teórica acerca do caráter complementar e indissociável entre a democracia e os Direitos Humanos. Partindo dos pressupostos de Beetham (2003), a garantia das liberdades básicas é uma condição necessária para que a voz das pessoas se torne efetiva nas questões públicas e para que o controle popular sobre os governos fique assegurado. Usamos o conceito de democracia comunicativa de Young (1997) por preservar a pluralidade e a diversidade como condições de publicidade, no sentido de Arendt (1989), permitindo, deste modo, que todos os participantes tenham uma visão mais ampliada dos processos sociais e que seja reforçada a importância da regulação comunitária e cidadã. Ainda nesta seção, apresentaremos algumas mudanças ocorridas no plano das relações internacionais na década de 1990, que provocaram transformações importantes no patamar internacional dos Direitos Humanos.

No terceiro capítulo, procuramos apresentar como a incorporação da doutrina dos Direitos Humanos aparece como uma força antagônica em face da tradição autoritária, tendo sido estrategicamente acionados como forma de resistência à continuidade do padrão herdado do período autoritário. Na primeira seção deste capítulo faremos uma breve genealogia da legislação brasileira, a partir da Constituição de 1988, e dos tratados internacionais que o país ratificou no âmbito da defesa dos Direitos Humanos. Na segunda seção traçamos um breve histórico de algumas das muitas organizações da sociedade civil que lutam pelos Direitos Humanos, desde organizações locais como a Rede de Luta Contra a Violência, até organismos internacionais como a Anistia Internacional. O material produzido por essas organizações foi de grande auxílio para a confecção de toda esta dissertação. Os relatórios sobre tortura da Anistia Internacional foram os primeiros a sistematizarem dados sobre tortura antes da abertura política. Na terceira seção fazemos um breve inventário das iniciativas do governo federal visando à institucionalização da defesa dos Direitos Humanos.

Já o quarto capítulo pretende demonstrar algumas das estruturas que permitiram a continuidade do autoritarismo. Na primeira seção, sustentamos que há no momento do retorno à democracia, uma crise das instituições responsáveis pela ordem pública que se deve, entre outros fatores, à tensão que passa a existir no plano da segurança pública entre a continuidade do antigo

regime autoritário e as novas demandas do regime democrático, no quadro de uma transição longa e difícil, acompanhada de uma crise no sistema de justiça, resultando em um descompasso entre as instituições da justiça penal e processo de redemocratização de outras instâncias da sociedade. Na segunda seção discutiremos as contradições entre a legalidade e a segurança pública que estariam por trás não apenas da ineficácia do sistema de segurança pública, mas também do fato de ser ele o principal responsável pela violação dos direitos dos cidadãos.

No quinto capítulo traçaremos um breve esboço sobre as políticas de segurança pública no Rio de Janeiro, desde 1982, procurando demonstrar como elas nesses últimos 25 anos têm realizado um movimento pendular de aproximação e afastamento em face das premissas fundamentais da doutrina dos Direitos Humanos (Soares 2000).