

# O desafio da violência, a questão democrática e os direitos humanos no Brasil

João Ricardo W. Dornelles\*

No contexto da globalização hegemônica pelo modelo neoliberal, sociedades semi-periféricas<sup>1</sup>, como a brasileira, com uma herança histórica de violações de direitos, arbitrariedades e injustiça social, aprofundam o contexto de desigualdade e da cidadania diferenciada. Os processos de democratização formal destas sociedades não são suficientes para mudar o quadro de violência que historicamente faz parte do cenário sócio-cultural, e que atinge principalmente os segmentos subalternizados, vulneráveis, propensos a serem considerados redundantes<sup>2</sup> em uma sociedade cada vez mais individualista, desigual e excludente.

As últimas duas décadas do século XX foram marcadas pelas políticas de ajuste estrutural que levaram a uma diminuição significativa da presença do Estado, através de suas políticas públicas, nas áreas sociais. A consolidação do modelo hegemônico neoliberal trouxe para a humanidade graves crises sociais, com o aumento significativo da exclusão

---

\* Professor do Programa de Mestrado da Faculdade de Direito de Campos. Professor da Fundação Educacional Serra dos Órgãos. Professor do Programa de Pós-Graduação da PUC-Rio. Coordenador Geral do Núcleo de Direitos Humanos da PUC-Rio. E-mail: jrwd@jur.puc-rio.br.

<sup>1</sup> A categoria de sociedades semi-periféricas foi tratada por Boaventura de Sousa Santos em diferentes artigos e livros. Ver Santos, Boaventura de Sousa (org.). *A Globalização e as Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez, 2002; *Democratizar a Democracia. Os caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

<sup>2</sup> Quando usamos a idéia de segmentos sociais redundantes, nos referenciamos a avaliação que Zygmunt Bauman faz em relação aos processos de exclusão ampliada de amplos contingentes da população nos marcos da era pós-moderna (modernidade líquida). Ver Bauman, Zygmunt. *O mal-estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; *Globalização: As consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; *Vidas Desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

social, da pobreza, da diluição de valores, com a flexibilização das instituições, das relações sociais e dos direitos.

Em países semi-periféricos, com o seu legado de desigualdades, injustiça social, arbitrariedades e violências, e por não ter encontrado segmentos sociais capazes de cumprir as tarefas históricas de transformação e ruptura com a cultura oligárquica predominante, as promessas emancipatórias da modernidade não passaram de declarações formais, visando legitimar pactos de elites. Assim ocorreu em diferentes momentos da história brasileira, como na República Velha, na Revolução de 1930, na ordem constitucional de 1946, etc., num processo de “Revolução Passiva” ou de pacto entre as elites, visando transitar, sem rupturas (ou, pelo menos, sem rupturas profundas), para uma nova realidade que mantém a lógica anterior nos aspectos essenciais do modelo de desenvolvimento e da estrutura de classes.<sup>3</sup>

O Brasil tem vivido a sua modernidade tardia sem que realmente tenha solucionado problemas sociais graves e rompido com uma cultura oligárquica que está na base da desigualdade, do elitismo, da exclusão social histórica e da injustiça social.

Numa realidade como a brasileira, falar em política de segurança pública, além do seu aspecto relacionado com os mecanismos de controle social e dominação política, é também falar em políticas públicas sociais, em direitos humanos econômicos, sociais e culturais, em cidadania e democracia. Aqui reside uma importante dimensão política, já que podemos questionar sobre a natureza da política pública a ser adotada. As políticas institucionais também se constituem num campo de luta política, um terreno de disputa sobre a natureza dos mecanismos de controle social.<sup>4</sup>

A Constituição de 1988 define o Brasil como um Estado Democrático de Direito, comprometido a respeitar os direitos humanos nas

---

<sup>3</sup> O conceito de Revolução Passiva foi formulado por Antonio Gramsci em sua análise sobre o *Risorgimento* italiano, movimento de unificação nacional, com base na aliança entre a burguesia liberal do norte e setores de latifundiários meridionais, sob a benção da monarquia piemontesa. Para Gramsci, trata-se de um processo transformista sob a direção das elites dominantes, excluindo os segmentos democráticos e populares, através de uma modernização conservadora, ou uma transformação “pelo alto”. Ver Gramsci, Antonio. *A questão meridional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987; *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. Ver também Coutinho, Carlos Nelson. *Gramsci. Um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

<sup>4</sup> Ver Dornelles, João Ricardo W. *Conflito e Segurança. Entre Pombos e Falcões*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

relações internacionais. Aqui reside a ambigüidade e o paradoxo da realidade brasileira, já que o retorno às práticas democráticas, a partir de meados dos anos oitenta do século XX, fez surgir os elementos institucionais de uma sociedade formalmente democrática. No entanto, sobreviveram outros elementos opostos com o advento das práticas institucionais democráticas. Coexistem elementos positivos, que emergiram do processo de transição democrática, com os elementos negativos, que se originam na herança histórica autoritária, elitista e excludente da sociedade brasileira, aprofundados com a experiência de vinte anos de regime militar, se expressando através da sobrevivência de uma “sociedade incivil”, de uma “*sociedade política elitista, não submetida ao controle dos excluídos, das não-elites*”, de um “não-Estado de Direito” para a imensa massa popular, além de um não-acesso à justiça.<sup>5</sup>

Portanto, o processo de democratização, apesar de ter criado uma enorme expectativa de extensão da proteção dos direitos humanos e do exercício da cidadania plena para toda a sociedade, revelou, na prática, que as relações entre os governos e parcelas significativas da sociedade – particularmente a imensa maioria miserável, de classes despossuídas, os “consumidores falhos”, os “redundantes”<sup>6</sup>, enfim, as populações excluídas ou em situação de vulnerabilidade – tem sido marcadas pela ilegalidade e pelo arbítrio.

A democracia, em sociedades como a brasileira, apóia-se em um Estado de Direito formal que pune preferencialmente os mais pobres e marginalizados, não lhes garantindo a segurança e o acesso à justiça. São os segmentos que Paulo Sérgio Pinheiro chamou de “não-elites”, aqueles a quem se dirige o fenômeno da “violência sem lei”. São os pobres e vulneráveis, os redundantes da era neoliberal, o refúgio humano, a que Bauman se referiu, as vítimas preferenciais de um poder arbitrário, compondo um segmento de difícil identificação pela sua falta de homogeneidade. A estes segmentos está destinado o arbítrio, como também a “violência sem lei”, o extermínio, os processos ampliados de criminalização do modelo neoliberal.

---

<sup>5</sup> MENDEZ, J.E., O'DONNELL, G., PINHEIRO, P.S. *Democracia, Violência e Injustiça: o Não-Estado de Direito na América Latina*.

<sup>6</sup> Para o conceito de “consumidores falhos” - como o de segmentos humanos redundantes, indicados anteriormente na nota número 3 - ver as obras de Zygmunt Bauman, principalmente os livros “O mal-estar da pós-modernidade”; “Globalização: as consequências humanas”; “Vidas desperdiçadas”, todos publicados no Brasil pela Jorge Zahar Editor.

O modelo neoliberal expressa uma etapa de “capitalismo de barbárie”, onde o mercado e o penal passam a ser os mecanismos de regulação social. Por um lado, o mercado como regulador social e referência para todas as dimensões da existência. Por outro lado, o penal, através de diferentes instrumentos do sistema penal, atingindo diretamente os chamados “consumidores falhos” e se estendendo por toda sociedade através da ampliação do discurso punitivo. Assim, todas as contradições e os conflitos de natureza social tornam-se problemas penais.<sup>7</sup>

Com a era neoliberal – não apenas na periferia do capitalismo – reaparecem os sistemas penais subterrâneos, ou sistemas penais paralelos – “segmentos subterrâneos dentro dos sistemas penais, com desaparecimentos, torturas e execuções policiais, individuais e massivas, sem qualquer base legal”.<sup>8</sup> E esta lógica aparece com o eficientismo penal no plano global, com o direito penal de emergência, com a adoção ampliada de práticas de controle penal, onde o “modelo Guantânamo” passa a ser a referência.

Sob a formalidade das relações institucionais democráticas, o autoritarismo permaneceu presente no aparelho de Estado, especialmente nas instituições estatais de controle do crime e de vigilância das camadas pobres e miseráveis da população.

O processo de democratização brasileiro, assim, foi limitado pela coexistência entre os “pontos positivos” da institucionalidade democrática e os “pontos negativos” do legado histórico e do período autoritário. Por outro lado, houve uma superestimada avaliação sobre a capacidade real dos movimentos organizados da sociedade civil, surgidos nas lutas contra a ditadura militar e desenvolvidos no decorrer do processo de transição democrática.

Ao contrário do que ocorria nos regimes ditatoriais, a “violência sem lei” não está diretamente associada à responsabilidade do Estado democrático de direito. Na verdade, não basta o retorno ao formato democrático de organização política para garantir a erradicação de práticas autoritárias, arbitrárias e ilegais por parte dos agentes do Estado. Existem razões históricas para a manutenção, mesmo sob a vigência da institucionalidade democrática, das práticas violentas, repressivas, autoritárias e abusivas contra os pobres e vulneráveis.

---

<sup>7</sup> Ver DE GIORGI, Alessandro. *A miséria governada através do sistema penal*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2006.

<sup>8</sup> ZAFFARONI, Raul Eugenio. *Buscando o Inimigo: De Satã ao Direito Penal Cool*. In Menegat, Marildo e Néri, Regina. *Criminologia e Subjetividade*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, pp. 11.

O fim do regime militar representou a ilusão de que a vitalidade dos novos movimentos sociais e a reconstrução da institucionalidade constitucional seriam suficientes para controlar e extinguir as incivildades, o arbítrio, o autoritarismo e a “violência sem lei” presentes na sociedade brasileira. E tais incivildades, presentes no interior da sociedade civil, se expressam contra as amplas maiorias da população, representadas pelo conjunto das classes subalternas e por segmentos em situação vulnerável. São as classes populares que passam a ser o alvo do arbítrio, da violência e da criminalização, tornando-se a clientela preferencial do sistema penal e das praticas discriminatórias e, muitas vezes, ilegais dos agentes do Estado.

A ordem constitucional brasileira efetivamente não assegurou a plenitude das praticas democráticas e da cidadania para a maior parte da população, deixando prevalecer os “pontos negativos” que aparecem através da violência física, da discriminação étnico-racial (afro-descendentes e populações indígenas, entre outros), do sexismo, da corrupção, do não-acesso à justiça, criminalidade, das brutalidades policiais, da pratica usual da tortura, dos maus-tratos e de um sistema penal que centra a sua atuação contra a população pobre e miserável.

Os governos democraticamente eleitos frustraram a expectativa de solucionar os problemas sociais - sem ter destruído o “não-Estado de Direito” -, através de políticas publicas visando acabar com a incivildade social, o arbítrio, a violência e a ação desregulada e voraz do mercado. E o que prevalece e uma histórica cultura oligárquica através das praticas sociais e políticas de negação da cidadania baseadas no clientelismo, no assistencialismo e na intimidação da população mais pobre e miserável. O bem publico acaba por se submeter às necessidades dos interesses particulares.

Segundo Jose Nun, a reconstrução do Estado e da cidadania necessita de formas democráticas que não se restringem a democracia representativa. Ao lado desta e fundamental a experimentação de formas de democracia participativa e democracia direta – orçamento participativo; plebiscito; referendo etc. – e da efetiva democratização dos espaços de organização e participação social.<sup>9</sup>

No Brasil, como em outras sociedades latino-americanas, ainda não se estabeleceram plenamente as práticas sociais e políticas de uma au-

---

<sup>9</sup> NUN, Jose. *Gobierno del Pueblo o Gobierno de los Políticos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000.

têntica república democrática. Há uma fragilidade do processo de institucionalização do governo representativo, apontado por O'Donnell no fenômeno da “cidadania de baixa intensidade” ou da “não-cidadania”.

O Brasil não chegou a ter, em sua história, regimes genuinamente liberais democráticos. A história brasileira é marcada pela existência de regimes que sempre se revestiram das práticas clientelistas, oligárquicas, paternalistas ou populistas. A prática da participação social institucional sempre foi uma situação excepcional na história brasileira, ou uma novidade – ainda limitada – que se inicia com o processo de redemocratização.

E a partir desta realidade que Nun identifica o problema das sociedades latino-americanas como sendo o da “não-cidadania”, ou de uma “cidadania semiplena”, lançando a pergunta sobre qual o grau de exclusão que uma sociedade pode suportar – se e que poderíamos tolerar a exclusão, o arbítrio e a violência – para que possa ser considerada democrática.

Quando se restringem o acesso de um percentual da população de um determinado país aos benefícios de uma sociedade baseada nos princípios democráticos, não podemos nos surpreender que sejam difundidas dúvidas – que podem vir a perpassar toda a sociedade – sobre os valores e normas de um Estado de Direito Democrático. E neste quadro – em conjunto com permanência da desigualdade social – que se desenvolvem as incivildades, o desregramento e a falta de uma referência normativa social, fazendo com que parcelas da sociedade se afastem das práticas políticas e socioculturais institucionais, aderindo àquelas extra-institucionais, que podem chegar às ilegalidades.

Quando a violência é considerada como resultado da “escassez do público”, ou seja, da exclusão política de grandes parcelas da população e da privatização da liberdade, o enfrentamento do quadro de ruptura com a institucionalidade se dá com a democratização do Estado, e com o pluralismo político e a ampliação dos canais de participação e representação política. A democratização do Estado, por si só, não é um remédio para a apatia política e a indiferença cívica, para as ações anti-institucionais da juventude mais pobre e para o neo-corporativismo das formas associativas.

O pluralismo do sistema político não garante a verdadeira democratização da sociedade e a participação autônoma, independente e organizada das classes subalternas. A institucionalidade democrática, como espaço do pluralismo político no Estado, é restrita e não garante

a própria democratização social como processo mais amplo e que se enraíza na sociedade organizada.<sup>10</sup>

O modelo de participação associativa – baseado na organização que cria laços de solidariedade local – que constrói identidade com base no lugar de moradia, e um espaço de educação cívica e debates de idéias. No entanto, tem se mostrado insuficiente para tratar dos problemas urgentes da violência. A população juvenil das classes subalternas sente-se frustradas pela sua não incorporação na vida da cidade, pela sua marginalização da sociedade de consumo de massas. Os apelos ao individualismo e ao consumismo, como referência das relações sociais, anula os aspectos positivos do associativismo popular, fragilizando os laços de identidade local, reconstruindo novas identidades com base no mercado de bens de consumo de massas, desmontando os laços de solidariedade mais amplos e reforçando particularismos e individualismos que se expressam através de um total desprezo pelo pacto de sociabilidade de uma ordem democrática institucional.

Os bens públicos são apropriados de forma privada como espaços exclusivos de determinados grupos da sociedade. O fenômeno da fragmentação sociocultural se repete, na prática social, tanto nas classes mais abastadas, através da sua auto-segregação – condomínios fechados, ruas exclusivas, bairros particulares, clubes restritos, shoppings centers com acesso limitado etc. – quanto nas classes populares, com a presença no espaço público das “galeras” etc.<sup>11</sup>

Assim, como já vimos anteriormente, a frustração com o fracasso da democracia formal para solucionar os problemas sociais e incorporar no espaço político amplas massas populares, amplia a incivilidade social e a presença do não-Estado de Direito, mantendo as práticas conservadoras do clientelismo e do assistencialismo como forma de controle e dominação política.

Há uma distancia significativa entre os dispositivos normativos dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos firmados pelo Brasil e presentes na Constituição da República e a realidade que apresenta um cenário que reproduz práticas do passado. A violação constante dos direitos humanos em todas as suas dimensões – direitos

---

<sup>10</sup> LEFORT, Claude. *A invenção democrática: os limites do totalitarismo*. São Paulo: Ed. Brasiliense.

<sup>11</sup> CALDEIRA, Teresa. *Cidade de muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Ed. 34/Edusp, 2000.

individuais, econômicos, sociais, culturais e ambientais etc. – e uma prática diária que se “naturalizou”. A tolerância e a impunidade em relação a estas violações e a prática costumeira. Em certas áreas da sociedade, praticamente não existe a presença institucional do Estado, seja como agente interventor através de políticas sociais, seja como mediador de conflitos e contradições, utilizando o seu aparato de controle.

As expectativas de ampliação das liberdades públicas e de efetivação de práticas sociais e políticas democráticas são neutralizadas, e até mesmo corroídas, com a manutenção dos “pontos negativos”, das incivilidades de um “não-Estado de Direito”, principalmente do crescimento generalizado da criminalidade. É justamente este quadro que possibilita a existência de práticas arbitrárias e da violência ilegal, colocando em risco as conquistas de espaços democráticos de liberdade. Em diferentes partes da sociedade ainda prevalecem as práticas oligárquicas, onde as elites locais dominam e manipulam as instituições públicas – Judiciário, polícia, aparato administrativo –, privatizando o espaço público ao submeter o Estado a seus interesses particulares. E, se apesar da existência de uma Constituição democrática, o exercício efetivo da cidadania plena e praticamente inexistente para a maior parte da população brasileira, nos encontramos diante de um paradoxo onde a exclusão, a injustiça social e o terrorismo de um “não-Estado de Direito” servem de base de sustentação para uma “democracia sem cidadania”.<sup>12</sup>

Assim, na prática a democracia, para uma grande maioria da população brasileira, restringe-se ao ritual das eleições. Uma prática onde a democracia é limitada e se restringe à formalidade institucional de um Estado de Direito que pune, controla e violenta as classes subalternas, os setores em situação de precariedade, excluídas dos benefícios e dos direitos efetivos de uma sociedade moderna.

---

<sup>12</sup> Pinheiro, P.S. *O Estado de Direito e os não-privilegiados na América Latina*, in Mendez, J. E. ; O'Donnell, G. E Pinheiro, P. S. *Democracia, Violência e Injustiça: o Não-Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.



## Referências bibliográficas

- ALMEIDA, S. S. de. *Violência, Impunidade e Direitos Humanos: a contribuição do serviço social no Programa de Proteção a Testemunhas*. In GAJOP – DIREITOS HUMANOS, Recife: Revista do Gajop, dez. 1999.
- BATISTA, Nilo. *Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1990.
- BATISTA, Vera Malaguti. *Difíceis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia/Freitas Bastos Ed., 1998.
- BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- \_\_\_\_\_. *O Mal-estar da posmodernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- \_\_\_\_\_. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de Muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.
- CARVALHO, M. A. R. *Violência no Rio de Janeiro: uma reflexão política*. In PEREIRA, C. A. et al. *Linguagens da violência*. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.
- DE GIORGI, Alessandro. *A miséria governada através do sistema penal*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2006.
- DORNELLES, J.R.W. *Conflito e Segurança. Entre Pombos e Falcões*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris.
- MENDEZ, J. E.; O'DONNELL, G. e PINHEIRO, P. S. *Democracia, violência e injustiça: o Não-Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- MENEGAT, Marildo e NERI, Regina. *Criminologia e Subjetividade*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.
- NUN, Jose. *Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Econômica, 2000.