

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS – RJ
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**MEIOS DE COMUNICAÇÃO DE MASSA E
APARATO POLICIAL: A AÇÃO DA MÍDIA
EM QUESTÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E
DE EMPRESAS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU
DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ELIZABETH MARTIN PÉREZ

Rio de Janeiro, 2003

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA


CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**MEIOS DE COMUNICAÇÃO DE MASSA E APARATO
POLICIAL: A AÇÃO DA MÍDIA EM QUESTÕES
DE SEGURANÇA PÚBLICA**

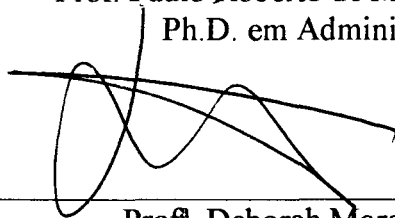
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR

ELIZABETH MARTIN PÉREZ

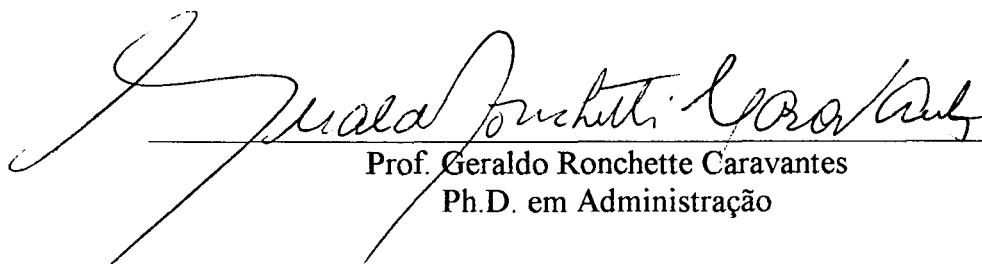
E
APROVADA EM
PELA COMISSÃO EXAMINADORA



Prof. Paulo Roberto de Mendonça Motta
Ph.D. em Administração



Profª. Deborah Moraes Zouain
Doutora em Engenharia da Produção



Prof. Geraldo Ronchette Caravantes
Ph.D. em Administração

AGRADECIMENTO

Um, dentre outros dilemas em que se encontra um pesquisador, ao final do seu trabalho acadêmico, normalmente, recai neste momento, em que faz a si mesmo a indagação: como cumprir com o propósito de manifestar gratidão a todos aqueles que contribuíram para a consecução do estudo?

Em uma breve retrospectiva, vejo-me, novamente, nas salas de aula da EBAPE, nos corredores da FGV, na Biblioteca Mario Henrique Simonsen. Relembro, reflito: nesta Escola, nesta instituição, eu fui uma peça em construção; a pedra submetida ao processo de lapidação, embora ainda esteja distante de finalização, enquanto obra.

Neste laboratório da arte intelectual, da comunicação interpessoal, do convívio humano, está fincada parte principal da minha história, construída em companhia de grandes atores: professores queridos, profissionais das mais diversas áreas, colegas de curso geniais, que me apoiaram e incentivaram a qualquer tempo. Devo dizer que foram determinantes, especialmente da parte de:

Professor Paulo Roberto Motta - a cobrança sutil, com toque de positividade; as palavras de incentivo; o bom-humor - tão peculiar; o saber que, gentilmente, transmite em boas doses; a humanidade de sempre;

Professora Deborah Moraes Zouain – a compreensão; o misto de sensibilidade, fortaleza e sobriedade, que sempre me irradiaram confiança;

Professor Geraldo Ronchetti Caravantes - o encorajamento textual, quando da análise de minha proposição para o projeto de pesquisa;

Joarez de Oliveira e Jorge Luiz dos Santos Silva - a atenção infalível; a adesão à causa e tamanha solidariedade a cada momento da minha vida acadêmica;

Denise F. Lafayete, Lígia A. Cruz e Antonio Malaquias – a colaboração efetiva e o profissionalismo constante.

Este trabalho é a resultante, ainda tímida, de alguém em aprimoramento, que teve a felicidade de estar em contato com pessoas de essência belíssima. A todos serei não somente grata, como os mantereí na lembrança, com especial carinho e...“um quê” de saudosismo.

RESUMO

O presente estudo foi concebido com o intuito de levantar e compilar informações, do ponto de vista conceitual, para a fundamentação da crítica quanto à influência e interferência dos meios de comunicação de massa nos assuntos de segurança pública, uma dupla temática real, mas não problematizada. Abordam-se os aspectos relativos ao histórico da instituição policial e sua estrutura permanente em contextos diferenciados, bem como a premência por um modelo que melhor se adapte ao sistema democrático, ao Estado de Direito. Enfocam-se questões referentes à visão dos meios de comunicação enquanto agentes econômicos e políticos, à liberdade de imprensa, às responsabilidades da mídia e à ética na comunicação. Constata-se, na pesquisa, que a conjunção dos temas ‘meios de comunicação e aparato policial’ carece de tratamento sistematizado, no meio literário, acadêmico. Busca-se, portanto, trazê-la à discussão, considerando o poder adquirido pela mídia nos últimos tempos e sua penetração na dinâmica social e no próprio aparato policial. Evidencia-se, ainda, a resultante dessa relação para o trato dos assuntos de segurança pública, relegados ao plano comercial da notícia e tratados sob a ótica de mercadoria com potencial gerador de altos índices de audiência.

ABSTRACT

This research was conceived with the intention of raising and compiling information, of the conceptual point of view, for the recital of the criticism to the influence and the interference of the mass media in the subjects of public security, a real, but not problematized thematic pair. The related aspects to the description of the police institution and its permanent structure in differentiated contexts are approached, as well as the need for an adapted model to the democratic system, the Rule of law. Referring questions to the vision of the medias as economic and politic agents, to the freedom of the press, the responsibilities of the media and the ethics in the communication are focused. It is evidenced, in the research, that the conjunction of the subjects "mass media and police apparatus" it lacks of systemized treatment, in the literary, academic way. One searches, therefore, to bring it the quarrel, considering the power acquired for the media in the last times and its penetration in the social dynamics even the police apparatus. Besides, it evidences the resultant of this relation for the treatment of subjects on public security, relegated to the commercial plan of the news and treated under the optics to merchandise with generating potential of high indices of hearing.

SUMÁRIO

PARTE I – O PROBLEMA E A METODOLOGIA

1.1.	Introdução	8
1.2.	Objetivo final	12
1.3.	Questões a serem respondidas	12
1.4.	Delimitação do estudo	13
1.5.	Relevância do estudo	15
1.6.	Metodologia	19
1.7.	Tipo de pesquisa	19
1.8.	Universo	20
1.9.	Seleção dos sujeitos	20
1.10.	Coleta de dados	20
1.11.	Limitações do método	20

PARTE II - APARATO POLICIAL NO RIO DE JANEIRO. HISTÓRICO DA FORMAÇÃO E SUA EVOLUÇÃO

2.1.	Primórdios. O processo de constituição do Estado como fator decisivo para a instauração da organização policial na cidade.	22
2.2.	Do cotidiano. O “ <i>modus operandi</i> ” da polícia em sua trajetória.	34
2.3.	Novos tempos, diferente contexto x mesma estrutura: a premência por um modelo de polícia adequado ao Estado democrático de direito em oposição à permanência de sua estrutura tradicional.	45

**PARTE III - REDIMENSIONAMENTO DA RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE. O
QUARTO PODER COMO ATOR**

3.1.	A inserção do novo agente no cenário sócio-político-econômico: os <i>mass media</i> .	56
3.2.	Liberdade de imprensa em questão: o direito à informação e as responsabilidades na veiculação de notícias.	75
3.3.	Segurança pública na imprensa: informação x sensacionalismo. A notícia como mercadoria.	81
	CONCLUSÃO	94
	BIBLIOGRAFIA	98

PARTE I

O PROBLEMA E A METODOLOGIA

1.1. Introdução

Pensar a segurança pública, frente a um cenário desolador, e, ainda, refletir sobre o papel da mídia neste sentido, consiste em uma tarefa, no mínimo, complexa. O conceito da instituição (de Segurança Pública) reflete sinais bastante significativos de desgaste, descrédito e descontentamento por parte da população, encontrando terreno forte para solidificar-se ainda mais em virtude do tratamento das informações pela mídia em geral.

Lembranças de cenas chocantes e emocionantes exibidas na televisão, retratas nos jornais, relatadas nas rádios são os primeiros fatos que vêm à mente dos diversos segmentos da sociedade. Profissionais que atuam na área, direta ou indiretamente, como policiais, delegados, e mesmo juízes, advogados, políticos têm revelados, ou especulados, pelos meios de comunicação, os seus comportamentos anti-éticos, os esquemas de corrupção, os atentados aos direitos humanos.

De certo modo, as informações que chegam à população, sem dúvida, significam um grande avanço dentro das conquistas democráticas. Por outro lado, é inegável que sofrem um processo de seleção nas editorias e têm um tratamento específico, e a linguagem utilizada, a forma de divulgação, a intensidade da exposição de determinados temas acabam por reforçar a imagem negativa da organização policial perante a opinião pública - contribuindo para a manutenção dos sistemas vigentes, para a perpetuação de um estado de insatisfação e insegurança generalizado-, sem a contrapartida de um estímulo ao

desenvolvimento da consciência crítica da população, constituindo-se apenas em mensagens de denunciismo e espetacularização de acontecimentos.

Nesse contexto, a força da criminalidade se engrandece. O crime, como o próprio termo se completa, faz-se mais “organizado”. Em meio às comunidades, às empresas, às escolas parece se fortalecer o “respeito” ao “poder paralelo”, aos “chefões do crime”, com poder ilimitado, inclusive para marginalizar a organização policial, que desorientada, despreparada, infiltrada por falsos agentes, perde espaço e respeito dos cidadãos, já desacreditados e, pior, atemorizados quando da presença da polícia.

Acredita-se, desse modo, ser desejável um questionamento preliminar na tentativa de identificação dos problemas que continuam, ainda hoje, a assolar a temática da interface entre a ação da mídia e o funcionamento do aparato de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro, buscando auferir na vertente da possível ação oportunista, de interesse capitalista da notícia, visualizada como mercadoria pelos meios de comunicação de massa, contribuindo para a continuidade de um estado de desorientação da polícia frente ao cotidiano de criminalidade e o contato com a sociedade, bem como a predominância de conteúdo a explorar os acontecimentos de modo sensacionalista e, por outro lado, a pouca visibilidade do trabalho policial quando eficaz e eficiente.

Inicialmente, é traçado um histórico da instauração da polícia no Rio de Janeiro, considerando-se estar fortemente atrelada ao processo de formação do Estado. Neste primeiro momento do estudo, pretende-se fazer um levantamento acerca desse processo, verificando como a relação histórica Estado-polícia exerceu forte influência na concepção

da cultura policial, bem como determinou, ao longo do tempo, o comportamento dos agentes. Verifica-se que num contexto de diversidades gritantes na sociedade, ganhou força o aparato de segurança. Seu propósito inicial amparava-se na ação repressiva de um Estado recém-constituído, protegendo a propriedade e controlando o comportamento público, de modo a coibir os comportamentos indesejáveis e inaceitáveis das maiorias desprivilegiadas. Ainda na Parte II da pesquisa, passado o período da evolução da organização, chega-se no contexto democrático, onde se constata pouca variação da forma de atuação policial, o *modus operandi*, ainda com fortes traços do passado, em contraponto ao conceito de polícia democrática, enquanto modelo. Mesmo nestes dias, de maior conscientização por parte da população quanto a seus direitos como cidadãos, ainda permanecem os resquícios de tempos passados no perfil da organização policial. O distanciamento entre ambos, sociedade e instituição, é ainda perceptível, caracterizado por relacionamentos hostis, com confrontos sempre recorrentes.

Na Parte III, o momento de consideração de um dos atores de maior influência na dinâmica da sociedade moderna: os meios de comunicação de massa. Nesta fase do estudo, busca-se questionar o papel da mídia, seus momentos e interesses econômicos inerentes, além do sentido de sua atuação e a responsabilidade na forma de cobertura dos acontecimentos relativos a questões de segurança pública. Tangenciam-se as questões da liberdade de imprensa e do direito de informação como preconizadores da evolução dos direitos civis conquistados em contraposição à utilização da notícia como uma mercadoria.

Em que pese à realidade da era da informação, parece razoável a ponderação a respeito do papel e das responsabilidades da mídia, bem como dos profissionais de

comunicação no trato dos assuntos de segurança pública, de modo a que esta correlação torne-se, também, objeto de análise, visto o forte poder de influência que exercem no cotidiano da sociedade, e, ainda, o potencial de dramatização dos casos do cotidiano. Neste sentido, o pressuposto da liberdade de imprensa, particularmente em questões de segurança, precisam ser compreendidas além do argumento de defesa do direito do cidadão à informação, da cidadania, do fortalecimento da democracia, para que sejam combinadas à responsabilidade na comunicação.

De certo modo, o presente estudo trata de uma dupla temática, um tema atípico, para o qual, inicialmente, pode-se recorrer ao seguinte questionamento: qual a crítica subjacente à atuação dos *mass media*, enquanto instrumentos de informação em uma sociedade democrática, na questão da Segurança Pública?

1.2. Objetivo Final da Pesquisa

Identificar aspectos característicos do objeto da atuação dos meios de comunicação de massa e sua potencialidade de exercer influência na atuação do aparato de segurança, verificando a formatação dos assuntos de segurança pública, enquanto de utilidade pública, segundo um modelo de jornalismo sensacionalista, num viés de exploração comercial pela imprensa, comprometendo a atuação ética tanto da própria mídia como das instituições do Estado.

1.3. Questões a serem respondidas

- Quais os aspectos críticos advindos da divulgação e do direcionamento de informações pelos Meios de Comunicação de Massa de assuntos relativos à Segurança Pública?
- Quais as implicações da intensidade de informações noticiadas para a percepção da organização policial e do próprio Estado democrático de direito pela sociedade?
- Em que medida os *mass media*, ao intitularem-se defensores da cidadania e do direito à informação, ao prosseguir na cobertura sensacionalista de assuntos de segurança pública, acabam por tornar-se instrumentos de deturpação e não de defesa dos conceitos de cidadania e de direitos humanos, incorrendo eles próprios no desrespeito aos conceitos?

1.4. Delimitação do estudo

Dada a impossibilidade de tratar-se a questão deste estudo segundo as muitas variáveis que se apresentam, a pesquisa tem como foco a interferência da mídia em questões referentes à segurança pública, observando, para tanto, fatores relativos à estrutura, ao funcionamento e à interação da organização policial com a mídia em tempos democráticos, bem como à manipulação de informações e à conotação comercial da notícia e à seletividade dos meios.

Entende-se não ser possível esgotar o assunto, em princípio, pela própria possibilidade de aventurar-se no encontro de perspectivas sem fim para o trato da temática, abrangendo conceitos em várias direções. Assim, a pesquisa priorizou, inicialmente, a questão histórica do processo de formação da organização policial em paralelo à emolduração do Estado, temporalmente situada, no Brasil, a partir da chegada da corte portuguesa, em 1808. Busca situar o leitor sobre as características enraizadas na cultura policial, no seu *modus operandi*, que permanecem ainda que em contexto distinto, confrontando-se com os ideários de uma realidade democrática, a exigir instituições a ela adaptada, numa perspectiva de desenvolvimento do conceito de polícia democrática. Em um segundo momento, o estudo procura elencar o funcionamento dos meios de comunicação enquanto agentes ativos na vida do país e a decorrência da forma de atuação da mídia em assuntos de segurança pública, evidenciando a visão mercantilista da notícia e o sensacionalismo característico do foco dos *mass media*.

Pela compreensão da necessidade de um melhor entendimento sobre o desenho atual da instituição da polícia, sendo a face mais visada em qualquer discussão sobre

segurança pública, trataram-se, portanto, temas relacionados à constituição do Estado, ao delineamento da cultura policial em função da orientação do Estado recém-constituído e de sua relação com a sociedade heterogênea e a visão de estudiosos em segurança pública quanto à adoção de um modelo democrático de polícia.

No âmbito da comunicação de massa, para o entendimento do papel de destaque a que chegou a imprensa no país, atualmente, e sua interferência em todos os setores, foi abordado o momento da ditadura militar - a reação da imprensa, por um lado; e os beneficiários do sistema, por outro -, período fundamental para a compreensão da evolução dos meios de comunicação de massa no Brasil. Também se considerou a utilização, pela imprensa, dos conceitos decorrentes do advento da democracia e da promulgação da Constituição de 1988 para justificação, permissividade e continuidade de ações de caráter puramente denunciatório e sensacionalista, com fins capitalistas.

Por entender a situação de crise na segurança pública e o crescente enveredamento da mídia - no caso dos meios comerciais -, para exposição intensiva de questões dessa natureza, na visível batalha por audiência, não são abordados, nesta pesquisa, as contribuições e as iniciativas de cunho ético e responsável de canais alternativos de comunicação de massa, os canais públicos - não comerciais. Trata-se de uma necessária segmentação por tema - uma vez que estudos científicos quanto ao significado e às resultantes da ação da imprensa em assuntos relacionados à segurança pública, praticamente, inexistem, o que faz, portanto, que se considere prioridade, em um trabalho inicial.

Inegavelmente, os canais públicos procuram contribuir para o desenvolvimento de uma consciência coletiva na direção da cidadania e do respeito aos direitos do Homem, embora pouco visualizados e com verbas reduzidas, ao abrir espaço para discussões quanto ao próprio papel da mídia, além de elaborem programas de utilidade pública, a exemplo da TVE, do Rio de Janeiro, com os programas “Pensando em Você”, “Via Legal” e “Observatório da Imprensa”. Mas, entende-se que este deve ser um tema explorado em profundidade, observando-se tratar de um exemplo a ser disseminado, para que se transforme em realidade também nos canais comerciais, de maior visibilidade. Por essa razão, deve ser objeto de estudo à parte, específico.

Aspectos político-partidários, igualmente, estão excluídos neste estudo, embora a dupla-temática aqui tratada, certamente, em sua *praxis*, sofra interferência nesse sentido. Contudo, o interesse maior para a pesquisa são os pontos diretamente relacionados ao perfil da instituição policial e da ação da comunicação de massas, do ponto de vista conceitual, não importando em considerações relativas às diferentes realidades do universo político.

1.5. Relevância do estudo

Nos últimos tempos, a imprensa tem sido pródiga em divulgar acontecimentos a respeito de crimes variados, abordar o aumento de índices de criminalidade, as falhas na segurança pública, o poderio do tráfico, as audaciosas ações das organizações criminosas.

Não fosse esse contexto atual, por décadas são vislumbrados cenários caóticos de violência e conflitos nas ruas, nos morros e mesmo no interior das mais diversas

instituições. O Poder Público, no uso de suas atribuições, tem a tarefa de reprimir o avanço da criminalidade, mas, para tanto, paradoxalmente, ao usar de força e repressão, numa atitude apenas reativa, em muitos momentos, incorre em excessos e chega a ferir os direitos daqueles que são a razão de sua existência: os cidadãos.

A organização policial, também permeada pelos problemas sociais do país, e infiltrada por elementos transgressores da ética, encontra-se inferiorizada, desacreditada. O conceito de organização corrupta, desumana, violenta está presente na mente da população. Esta, por sua vez, amedrontada e cada vez mais distante, tem na mídia o reforço para suas concepções.

A organização da segurança pública encontra-se, assim, em situação de desmoralização crescente frente a dados, fatos e, também, a especulações. Ademais, a história mostra a concretização de uma cultura policial que, desde sua fundação até os dias atuais, parece permanecer com os mesmos traços, com dificuldades de adaptações a propostas de modificações de estrutura e modo de atuação, além de forte resistência a mudanças. As organizações criminosas, inversamente, ganham mais poderio, notoriedade na imprensa, e, nas comunidades mais desprivilegiadas, adquirem popularidade, respeito e são, assim, fortalecidas.

Parece um contra-senso, em uma sociedade democrática, haver tal distanciamento e aversão dos cidadãos perante uma instituição que, em princípio, deve ser a guardiã de seus direitos. Entretanto, se paira em meio ao povo brasileiro o orgulho da conquista penosa da Democracia, da Constituição, de avanços no terreno dos Direitos Humanos, por

que esse orgulho não chega a adentrar a instituição policial, e por que esta instituição é, senão a única, mais cobrada neste sentido? Por que os meios de comunicação de massa, não sofrem esse tipo de questionamento, e, enquanto agentes capazes de penetrar na consciência individual, por que não promovem o desenvolvimento de mecanismos para contribuir para a mudança da realidade avassaladora, no sentido não apenas de denunciar crimes e expor, de modo espetacular, fatos relacionados à segurança pública, mas também de favorecer o surgimento de alternativas para os problemas da violência e criminalidade? Afinal, um de seus objetivos deve ser o da utilidade pública. Mas, em vez disso, o assunto tornou-se mais um elemento capaz de reter audiência para as emissoras, o que se percebe, facilmente, com o crescimento de programas que exploram questões críticas da segurança pública de forma apelativa, usando de dramatização. E este fato parece manifestar um grau considerável de estímulo à violência, concorrendo para o agravamento do já indiscutível desgaste da instituição policial e de uma sensação coletiva de insegurança.

Espera-se contribuir para uma síntese das diversas percepções acerca da questão, de modo a favorecer a compreensão da necessidade de maior atenção por parte das autoridades e das comunidades não apenas focando a polícia mas, também, a mídia como condição *sine qua non* para o aprimoramento da relação Estado-sociedade, num movimento em direção a modelos democráticos, participativos, tanto para a instituição policial quanto para a própria imprensa.

O momento para a abordagem dessa temática parece propício, uma vez estando a sociedade tentando se engajar em movimentos para a redução da violência e da criminalidade, empenhando-se em discutir e exigir transparência e responsabilidade por

parte do Poder Público. Dessa forma, acredita-se ser de interesse público um trabalho que venha a problematizar a interferência da mídia em assuntos de segurança pública, de modo a contribuir para a visualização desta interface, ainda desfocada, mas que interfere fortemente, em qualquer debate, qualquer proposta que tangencie a questão da segurança pública.

Compreender o processo histórico da formação do aparato policial como determinante da formatação atual da organização, e, em paralelo, ponderar sobre o modo de atuação dos meios de comunicação e seus interesses comerciais, servirá, assim, de base para a percepção de que não bastam questionamentos, críticas e acusações a um ente do Estado, mas também da ação e interferência de outros agentes sociais de relevância, como a mídia, na atuação e nos resultados obtidos pelo primeiro.

A dupla-temática aqui tratada poderá servir de elemento para o desenvolvimento de trabalhos no sentido de aprimorar a relação entre a polícia e a sociedade, uma vez entendido o papel e as ações da mídia enquanto intermediadora entre ambos, bem como, estudar e propor mudanças no modelo de tratamento de assuntos de segurança pública pela imprensa, no sentido de abordá-los de modo responsável, cívico e ético, atuando mais em favor do interesse público que comercial, numa visão de resultados positivos para a sociedade como um todo.

1.6. Metodologia

Na descrição a respeito da metodologia, Vergara (1997) sustenta que, no trabalho acadêmico, é relevante que sejam abordados detalhes quanto ao tipo da pesquisa, definindo alguns critérios para facilitar ao leitor o entendimento do trabalho em questão. Neste sentido, são descritos, a seguir, os parâmetros adotados para a pesquisa.

1.7. Tipo de pesquisa

A taxonomia proposta por Vergara (1997) define dois critérios básicos para se classificar a pesquisa: quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins, esta pesquisa é descritiva-explicativa. Descritiva porque pretende apontar características próprias da organização policial e dos meios de comunicação de massa, observando as conexões entre as variáveis de cada uma e suas implicações. É, por outro lado, também, explicativa, pois, intenta justificar em que medida questões como a concepção histórica na formação estrutural e na cultura da corporação determinam seu modo de ação atual e, sob o enfoque da comunicação, de que modo o caráter capitalista dos *mass media* se beneficiam da inadaptação e da precariedade da polícia, espetacularizando acontecimentos relacionados à segurança pública.

Quanto aos meios, o estudo é bibliográfico, visto que se baseia em informações obtidas em livros, revistas, páginas da Internet, artigos especializados, dissertações de mestrado e teses de doutorado.

1.8. Universo

O universo da pesquisa delimita-se à instituição policial, no conceito de ente público, face do Estado, e no âmbito dos meios de comunicação de massa, à sua concepção distribuída por jornal impresso, televisão e rádio.

1.9. Seleção dos sujeitos

O levantamento de informações, enquanto bibliográfico, se concretizou a partir de publicações elaboradas por profissionais das áreas de Direito, Jornalismo, Sociologia e Filosofia.

1.10. Coleta de dados

Os temas pertinentes ao trabalho foram selecionados em torno dos assuntos de segurança pública, direitos humanos, cidadania, ética, democracia, capitalismo, Estado e sociedade, comunicação de massa, ditadura, liberdade de imprensa.

1.11. Limitações do método

A limitação do método a que se pode deparar no estudo refere-se à própria dificuldade para segmentação do assunto, devido à amplitude de conceitos abarcados, principalmente, no tocante aos meios de comunicação de massa, cujo estudo atrela-se à comunicação social, uma ciência multidisciplinar.

Outra limitação da pesquisa refere-se a sua própria taxonomia, quanto aos meios. Como já elucidado, o estudo - por tratar-se de uma problemática de difícil exploração e com escassez de sistematização-, necessariamente, privilegiou o levantamento bibliográfico. Embora escolhida essa metodologia, em função da necessidade de reunir aspectos conceituais para a dupla-temática proposta, reconhece-se que a realização de pesquisa de campo poderia colaborar para o aprofundamento do trabalho, o que, contudo, importaria no acréscimo de tempo para sua efetivação e correlação com o levantamento conceitual. Tempo este que não seria possível para o cumprimento do prazo para finalização desta pesquisa.

PARTE II

APARATO POLICIAL NO RIO DE JANEIRO: HISTÓRICO DA FORMAÇÃO E SUA EVOLUÇÃO

2.1. Primórdios. O processo de formação do Estado como fator decisivo para a instauração da organização policial na cidade.

A análise de uma instituição, nos moldes em que se apresente nos tempos atuais, dificilmente poderia ser concebida meramente com base nos fatos mais recentes a ela concernentes. Seria reprovável, pois, a não consideração dos momentos anteriores, responsáveis pela consolidação do perfil organizacional de agora.

No caso da organização policial, muito significativamente no Rio de Janeiro, a instituição, tal qual é percebida hoje, remonta-se ao momento histórico que a perpassa fortemente, qual seja o da própria institucionalização do Estado brasileiro. Por essa concepção, o sistema policial pode ser melhor compreendido, uma vez consideradas algumas de suas particularidades no tocante a questões legal, política, social e cultural; fatores a direcionar a corporação desde sua concepção.

Desde a remota época de um território seccionado em capitâncias hereditárias, posteriormente províncias, e, por fim, colônia, o Brasil pode ser historicamente analisado sob o prisma de um processo de constituição de uma nação intrinsecamente heterogênea, cujo contingente populacional estava a mesclar os mais distintos segmentos sociais, tendo,

porém, a classe senhorial a determinar, preponderantemente, os rumos político-econômico-administrativo do país.

Como marco histórico da estruturação do Estado Nacional, encontra-se na bibliografia a menção da chegada e do conseqüente estabelecimento da corte portuguesa no Rio de Janeiro, em 1808, fato este que viria a desencadear a distribuição dos agrupamentos humanos, das atividades econômicas e das categorias sociais. Em decorrência, a população da capital da colônia logo apresentaria os primeiros índices de elevação, passando de 43.376 habitantes, em 1799, para 60 mil, em 1808 (Brandão e Carvalho, 1981:27).

O progressivo aumento da atividade comercial na cidade, muito intensamente no Centro - tendo na zona portuária o pólo exportador de uma infinidade de mercadorias e, ainda, ponto de referência para o comércio escravo - vem a corroborar para a mescla das camadas sociais, tanto nas atividades laborais quanto nos espaços sendo ocupados para moradia.

Após meados do século, findo o período da escravidão, a população não-escrava somada ao contingente de imigrantes passam a lotar estalagens e cortiços, sendo lançados como mão-de-obra no mercado de trabalho livre, elevando a quantidade de subempregados e desempregados.

Certo era o potencial de confrontos a ocorrerem, uma vez tendo essas classes inferiorizadas motivos para ressentimentos. O controle dos trabalhadores, até então promovido por particulares, pois a estes lhe pertenciam, passa, agora, à tarefa de controle

do Estado. Para a sua força repressora, a manutenção da ordem, neste momento, seria atividade fundamental, uma vez considerado o perfil da população, majoritariamente constituída por elementos do sexo masculino e forasteira, cuja própria condição favorecia a manifestação de comportamentos a contrariar a ordem social, tidos como perturbadores e perigosos pelas autoridades (Holloway, 1997).

Quanto à caracterização da sociedade no período, faz-se importante a observação de que não somente o crescimento populacional desordenado e o desemprego contribuiriam para o grande impacto quanto à qualidade de vida e as relações Estado-sociedade no Rio de Janeiro, capital do Império, colocando em cheque as próprias instituições criadas para o desenvolvimento da estrutura estatal. Outros fatores como a falta de habitação (em quantidade e qualidade), a desocupação ou o trabalho informal, além da má distribuição entre os sexos (em função do processo histórico por nós já mencionado), foram determinantes de um desequilíbrio que se refletia nos comportamentos sociais, estabelecendo tênue fronteira entre a legalidade e a ilegalidade. A grande parcela da população, pobre e desassistida, passa a ser comparada como perigosa ou potencialmente perigosa, sendo esta a principal a robustecer as estatísticas de crimes caracterizados como vadiagem, embriaguez e desordem, com elevado índice de detenções (Carvalho, 1997:16-18).

O convívio entre os grandes detentores de propriedades, beneficiários do legado patrimonialista, e a classe trabalhadora vinha já se contrastando, consistindo numa situação antagônica de mistura e segregação social. Na verdade, estava a se desenvolver uma situação de luta de classes, com certo grau de temeridade por parte da elite, sendo a revolta

das classes inferiores cada vez mais evidente, podendo suscitar reações de massa indesejáveis, as quais deveriam ser reprimidas.

Brandão(1981), em sua análise da historiografia brasileira, considera o momento político a ser direcionado pela classe senhorial, consistindo na consolidação do Estado soberano. Segundo a autora, gradualmente, vivia-se um período de tendência à abolição da escravatura, um dos focos de negócio de dita classe. No momento em que a colônia já anseava por separação, desejando igualdade frente às demais nações, tem início o movimento de ruptura, liderado pela própria classe senhorial, cujo objetivo consistia claramente na absorção do poder, que seria repassado. A construção do Estado Imperial importava, desse modo, na necessidade de reconhecimento de um corpo político, bem como na sua própria organização, e, uma vez concretizada a ruptura com a metrópole, nascia a necessidade de organizar o Estado, suas instituições e seu povo, a partir do que a instituição policial seria definida, bem como suas atribuições e forma de atuação.

Dentre as diferentes análises de autores especializados no tema, encontram-se, por vezes, algumas divergentes quanto à significância do processo de estruturação do Estado para a constituição do Aparato Policial no Rio de Janeiro e no delineamento de sua cultura e perfil organizacionais.

Holloway (1997) segue a linha de pensamento segundo a qual a estruturação da polícia se dá em função da força do Estado, que invade o espaço público para controlar e determinar comportamentos, resultado da transição da autoridade pública (antes exercida pelas próprias hierarquias locais) para as instituições de Estado.

Inicialmente, verifica-se em sua obra, a partir de uma abordagem histórica, um ponto interessante de ser observado, que diz respeito à concepção do aparato policial atrelado ao atendimento dos interesses das elites, que compunham parcela da sociedade carioca no século XIX. Cita o autor que:

“Após meados do século, a classe inferior urbana não-escrava cresceu(...). Eram grandes a diversidade interna e a complexidade étnica dos não-escravos, e, embora a maioria fosse negra, uma parcela cada vez maior se constituía de imigrantes portugueses. O que eles tinham em comum aos olhos da elite eram os atributos negativos: não possuíam riqueza, nem status, nem poder. Quando qualquer dessas pessoas, escravo ou livre, quebrava as regras do comportamento público aceitável, podia esperar o confronto com as instituições de repressão que a elite criara para mantê-las dentro de determinados limite” (Holloway,1997:96).

Marcos Bretas defende a idéia de que essa visão, na verdade, consiste numa tentativa de resposta das elites aos emergentes protestos das classes trabalhadoras contra a ordem capitalista a se firmar. Busca-se, assim, segundo o autor, situar a polícia como um elemento essencial do capitalismo, cuja tarefa consistiria, em última análise, na consagração do grupo no poder, em função do controle social por ele exercido. Por esse raciocínio, surge a crítica de que, assim sendo, *“(...) não há grande interesse em estudar a*

polícia, pois a explicação de sua ação é dada fora dela, numa suposta racionalidade do estado capitalista” (Bretas, 1997b: 26).

A esse respeito, Muniz (1999a) enfatiza que há, na comunidade acadêmica, um certo “senso comum”, porém, obrigatório para a base das discussões acerca do papel das instituições policiais, analisadas em sua interação com o Estado e suas trajetórias. Quanto a este recorte, critica que

“As leituras tradicionais (...) tendem a apresentar a polícia como ocupando um papel intermediário, e seus integrantes como seres desprovidos de um saber próprio, de uma visão singular sobre o seu lugar no mundo etc. Em suma, a polícia e os policiais aparecem ‘apassivados’ diante de um jogo do poder mais essencial, que a eles só caberia executar” (Muniz, 1999a:45).

A bem dessa crítica, seu trabalho acaba por demonstrar ser esse tipo de análise necessário, porém, com um olhar apurado para as interferências provindas da própria organização policial, em contraponto às colocações comuns de que a corporação apenas seria objeto para o atendimento dos interesses das classes dominantes, e não um dos atores a interferir nos rumos do Estado, podendo aliar-se a grupos e defender seus próprios interesses.

O poder e a defesa de interesses, aliás, parecem ser uma constante em pesquisas sobre as instituições e as lutas de classes em diferentes momentos da história de construção

do Estado e suas entidades representativas. Foucault, em sua grande contribuição ao estudo da criminalidade e da polícia, levanta a questão do poder como algo não inerente aos indivíduos isoladamente, nem estático, e que funciona como uma espécie de rede. Acrescenta, ainda, que:

“Não se trata de conceber o indivíduo como uma espécie de núcleo elementar (...), matéria múltipla e inerte que o poder golpearia e sobre o qual se aplicaria, submetendo os indivíduos ou estraçalhando-os. (...) O indivíduo é um efeito do poder e simultaneamente, ou pelo próprio fato de ser um efeito, é o seu centro de transmissão. O poder passa através do indivíduo que ele constituiu” (Foucault, 1979:183-184).

De acordo com essa abordagem, na sociedade disciplinar, o agente principal de dominação não está, como prega grande parte dos estudiosos, na ação da burguesia em si mesma. Uma espécie de observação invertida deve ser estimulada, a qual permitiria concluir que os fenômenos de repressão ou exclusão podem ser encontrados nos níveis mais elementares da sociedade, funcionando com instrumentos próprios, e que, ao atenderem certas necessidades, dentro de um contexto específico, transformaram-se em economicamente vantajosos e politicamente úteis, representando, então, interesse para a burguesia em determinado momento, sendo sustentados pelos mecanismos do Estado. Para Foucault, mais do que determinar o agente do processo de dominação, como na visão tradicional que atribui uma atitude conspiratória à classe dominante, o que importa, de fato, é a compreensão desse processo através do entendimento quanto à existência de uma dinâmica peculiar, onde o poder transita em várias esferas, permitindo a condução dos

mecanismos de controle da sociedade. Assim, é possível dizer que “[*foram*] os mecanismos de exclusão, os aparelhos de vigilância (...) toda esta micro-mecânica do poder que representou um interesse para a burguesia”(Idem, 1979:185).

No contexto social, econômico e político vivido no Rio de Janeiro à época da estruturação do Estado - que na própria cidade se abrigava -, tendo a sociedade em transformação, seria um momento, também, para a constituição primária do aparato de segurança, encontrando, nas situações apresentadas no dia-a-dia, o laboratório experimental a produzir o aprendizado dos policiais. A partir da experiência individual na convivência com a população, seria possível traçar a base das práticas coletivas, do comportamento, dos valores a caracterizar a polícia do século XX, o que acabava por delinear um forte componente de improviso nas formas de atuação. Em função dessas características, eram comuns os desentendimentos não somente com a população, mas, também, entre os diferentes meios de força policial, cuja imprecisão na definição da missão, atribuições, responsabilidades e subordinação eram uma constante.

Nesse convívio, em meio a uma considerável diversificação de segmentos de classes - variando entre a riqueza da nobreza e das elites constituídas e a miséria dos escravos recém libertos e do grande número de imigrantes europeus-, tem início a construção dos “(...)mundos, a cidade negra ou o mundo da desordem, (...) aceitando implicitamente a idéia da existência de uma cidade branca ou de um mundo em que realmente existe ‘ordem’”(Bretas,1997:47). É o início de uma deteriorização da identidade social, já a ser deflagrada no seio de uma das instituições representativas do próprio Estado moderno.

Originalmente, a estruturação da instituição policial do Estado moderno obedece aos padrões estabelecidos pela França e Inglaterra do século XIX, tendo a partir de então, dois modelos distintos de policiamento, que sofreram adaptações para as diferentes situações nos países a adotá-los, consideravelmente nas colônias.

No modelo francês, predominam características de uma polícia autoritária, centralizada, organizada em nível nacional, tendo prioritariamente a preocupação por salvaguardar as instituições do estado. A polícia inglesa teria, teoricamente, o controle majoritariamente exercido pelos cidadãos, sendo suas atenções focalizadas na segurança individual e organizada em nível local.

Diferentemente da estruturação policial de outros países, no Brasil, as forças policiais foram organizadas em nível estadual, e não nacional ou local. No Rio de Janeiro, esta ocorreu de forma centralizada, sendo, porém, subdividida em duas instâncias, criando a polícia civil com algumas funções administrativa e judiciária, enquanto que a polícia militar nasce para o patrulhamento ostensivo de rua (Bretas, 1997).

O fato que determinou o início da estruturação da força policial do Rio de Janeiro foi, como citado anteriormente, a chegada da corte portuguesa ao Brasil, em 1808. O modelo adotado foi, conseqüentemente, o de Lisboa, sendo complementado com a aplicação dos poderes judiciários e a criação da figura do Intendente Geral da Polícia do Brasil. Este último, possuindo várias atribuições, atuava não somente como administrador da cidade, mas também como juiz.

Em 1831, é criada, pelo Parlamento, a Guarda Nacional, que viria a “*substituir as milícias para-militares e as ordenanças herdadas do período colonial*”. Seria uma força armada da classe de proprietários, cujas prerrogativas para o alistamento eram, dentre outras, o atendimento às exigências de renda para o exercício do voto, como uma espécie de obrigação do cidadão, através do que aqueles a satisfazerem a exigência estariam, então, obrigados à adesão à Guarda. A atividade seria, basicamente, a defesa da propriedade e da ordem social, embora os maiores interessados na preservação do patrimônio encontrassem meios para obter dispensa, através de troca de influência, recaindo o dever sobre membros da pequena burguesia (Holloway, 1997:87-89).

Como salienta Bretãs(1997), a organização policial constituída tinha por tarefa principal manter um contingente de policiais prontos a atuar, caso necessário, para garantir a ordem pública. O chefe de polícia, na estruturação do código de processo criminal, tinha os mesmos poderes policiais na corte que seus equivalentes nas províncias, porém, atuava em área restrita. Seu relacionamento com seus assistentes (delegados ou sub-delegados) era mais estreito, dando início à formação de uma hierarquia policial definida, e já em 1860, havia uma clara distinção entre a polícia civil e militar.

Nos primeiros tempos após sua criação, a polícia e seus agentes vivenciaram momentos que podem ser claramente significantes sobre como sua origem e atuação se deram de um modo incipiente, além de evidenciar que os mesmos elementos defensores da ordem pública estavam a contrariá-la. Desentendimentos entre os próprios segmentos da corporação e com a população, já a essa época remota, eram freqüentes, e comuns se

tornavam as trocas de insultos e a voz de prisão recíproca. As praças, que provinham das mesmas camadas sociais que, em suas atividades, estavam a reprimir, e que eram consideradas desordeiras - vale mencionar: ex-escravos; biscateiros; estrangeiros etc. -, começavam a ser alvo de preocupação. A indisciplina característica e a própria origem popular, ao que eram atribuídos os excessos cometidos, fizeram com que o Estado reconfigurasse o aparato policial, através da militarização da força ostensiva, numa tentativa de impor disciplina e estabelecer sólida hierarquia, primando, ainda, pelo afastamento da origem social e o isolamento, momento em que o Corpo de Guardas Municipais Permanentes (hoje Polícia Militar) passaria a configurar-se efetivamente como organização militar, de posse de identidade própria, a partir de 1832. Nesse momento, estar-se-ia deflagrando, concomitantemente à separação do meio, a separação da tropa em relação a rival Guarda Nacional, bem como à sociedade (Muniz, 1999a).

Em 1871, uma nova lei eliminou os poderes judiciais da polícia. Os diferentes movimentos sociais na época, como a abolição e a queda da própria monarquia, fizeram com que o novo regime Republicano atuasse rapidamente na organização da polícia da capital.

Após a independência do Brasil, a polícia militar passa por um processo de reestruturação, sendo posta à disposição da autoridade do presidente provincial na época. Nos primeiros anos de vida da República, as duas principais forças policiais sofreram transformações. Em 1889, a polícia uniformada das ruas tinha sido reorganizada, passando a chamar-se Brigada Policial da Capital Federal. Uma nova estruturação acontece nos anos de 1893, 1901 e 1905, e passa a chamar-se Força Policial do Distrito Federal.

A Polícia Civil, incumbida de coordenar o policiamento da cidade, manter a ordem e instruir os processos criminais, tornou-se cada vez mais importante. Esta instituição, similarmente à Polícia Militar, passou por reorganizações em 1892, 1900 e 1903, ficando sob responsabilidade federal, sendo o chefe da Polícia nomeado pelo Presidente da República e indicado pelo Ministro da Justiça. Após 1900, passa, então, a ser escolhido dentre os bacharéis ou doutores em direito, com seis anos, pelo menos, de prática ou que sejam distinguidos no exercício da magistratura ou do Ministério Público.

Considerado o período tratado até este ponto, pretendeu-se delinear os principais momentos que determinaram o perfil e a estrutura da polícia no Brasil. Após a leitura histórica, constatam-se algumas das razões do por que traços de uma cultura e de um modo de operação, sob certos aspectos arcaicos, são encontrados nos dias atuais no aparato de segurança, supostamente remodelado, mas, ainda, com ranços do pensamento de séculos passados, que se confrontam com a sociedade de hoje.

2.2. Do cotidiano. O *modus operandi* da polícia em sua trajetória.

A partir de sua constituição, como observado, a organização policial traz em sua formação o espelho dos conflitos existentes na sociedade carioca. O perfil da conduta dos agentes da ordem reflete, no seu trabalho diário, desde tempos remotos, o modo como as relações sociais se travam no seio da própria sociedade, cedendo, muitas vezes, aos “apelos” advindos das classes influentes no trato das questões que se apresentavam, o que poderia ou não impactar na atenção dispensada a cada caso e no atendimento aos cidadãos.

No estudo das influências a assoarem o trabalho dos policiais, além das suas histórias de vida e experiências laborais anteriores, podem ser destacados: a hierarquia de autoridade do Estado e da corporação em si; o público com que se deparam no dia-a-dia e as normas estabelecidas para o exercício das atividades. Neste sentido, tem-se, primeiramente, o Estado, através do Ministro da Justiça, a definir os tipos de crimes a merecerem maior atenção, passando pelos delegados e comissários, que, por sua vez, se permitiam interpretar e adaptar tais instruções em consonância com seus próprios interesses. Considerando que ligações políticas eram as determinantes nas nomeações dos chefes de polícia, esse fator tornava as questões passíveis de repercussão política prioridade das atenções desses agentes.

Em virtude da inexistência de um ensino formal para o desenvolvimento da força policial do início do século XX, o aprendizado dos policiais dependia de seu próprio empenho e experiência, adquirida antes mesmo da nomeação e do ingresso na corporação, por meio de uma espécie de atuação preliminar, quando o contato com policiais já atuantes

possibilitava a apreensão de algum conhecimento dos temas policiais. O aprendizado, portanto, advinha dos aspectos do cotidiano, das situações do dia-a-dia, da rotina, e não de uma estruturação lógica de procedimentos ou padronização de normas. Na maior parte do tempo, os agentes atuavam isoladamente e seu universo de valores se constituía à medida que o curso das ações lhes provia de respostas para seus procedimentos, a partir do que começavam a ser percebidos os seus próprios limites. Sem um conhecimento estruturado, a força policial se estabelecia a partir dos embates com a população e das práticas sociais da época, e, ainda,

“(..)no seu relacionamento com os múltiplos grupos sociais existentes na cidade que a polícia desenvolve seus recursos, produzindo ao final do período um leque de estratégias que, de acordo com sua avaliação do encontro, permite ao policial recorrer à violência ou às formas de negociação”(Bretas, 1997b:72).

Numa cidade ainda em construção, marcada pela desordem e a pouca intervenção do poder público, grande parte dos crimes a exigirem a atuação policial representava aqueles envolvendo agressões físicas, bem como os relativos à vadiagem, prostituição, desordem, embriagues e ao jogo. Logo, a tarefa de manutenção da ordem se desenvolvia sob formas variadas, e as ações dos agentes decorriam em um contexto difuso, onde, já neste período, o patrulhamento da cidade enfrentava obstáculos.

Nessa dinâmica, o modo de controle dos cidadãos pelo Estado, via instituição policial, implica no que Foucault (1979) denomina “poder disciplinar”, conceito que transcende a visão pura da repressão e do uso da força, caracterizando-o como método,

mecanismo pelo qual se obtém o controle do corpo, produz-se, para a sociedade capitalista, o comportamento desejável dos indivíduos, envolvendo a noção não apenas econômica, mas política, numa perspectiva de disciplina, que considera questões como o espaço, o tempo e a própria garantia da vigilância.

Fator relevante a ser observado, no tocante à questão da forma de atuação e interpretação dos fatos do cotidiano pelas categorias policiais, diz respeito ao universo de valores por estas desenvolvido. Cabe aqui uma especial consideração quanto à carreira policial que, por si própria, representava um salto no ambiente social, pois mesmo o mínimo de poder atribuído à autoridade policial já lhe conferia certa respeitabilidade na sociedade. Assim, nos atos dos policiais, percebe-se o reflexo desses valores, que também derivam da influência dos ordenamentos de superiores, geralmente mais próximos das classes dominantes, refletindo a preocupação em relação à ameaça que representavam as classes desprivilegiadas. Eram, portanto, nos acontecimentos do dia-a-dia, que surgiam os momentos a explicitar a forma de expressão de autoridade, pondo à prova a manifestação diferenciada do uso da força. O receio do confronto com autoridades de mesmo escalão ou superior freqüentemente significavam uma preocupação, já que, embora os comissários contassem com um aparato legal a justificar suas ações, havia a possibilidade de diferentes “interpretações”, e conseqüentemente o risco da perda do cargo. Disto decorre a histórica distinção no trato dos diferentes segmentos da sociedade, encontrando no contato com os desprovidos de privilégios ou capital, o momento para exacerbação de poder, mormente em se tratando de indivíduos adultos, do sexo masculino (Bretas, 1997).

Nesse particular, visualiza-se o processo de construção de valores da classe policial e o seu estilo comportamental concomitantes ao da própria cultura organizacional da corporação. A este respeito, Prestes Motta (1997) faz interessante análise, estabelecendo a correlação entre o universo de significações desenvolvido pelo homem e sua conseqüente decodificação de palavras, ações, posturas, às quais são atribuídos os sentidos, os códigos, formando uma cultura própria, que permite estabelecer um sentido às ações de atores específicos. Como explicita o autor:

“[A cultura] define os princípios de classificação que permitam ordenar a sociedade em grupos distintos, desde os grupos totêmicos até as categorias profissionais. Ela fornece esquemas de interpretação que dão sentido às dificuldades da existência, apresentando-as como elementos de uma ordem ou como fruto de sua perturbação. Longe de fixar para cada um papéis dos quais não se pode escapar, a cultura influencia, assim, as orientações que toma, no seio de cada conjunto social, os jogos estratégicos por meio dos quais cada indivíduo defende seus interesses e suas convicções” (Motta e Caldas, 1997:27).

Além da questão relativa à própria visão de mundo e ao conjunto de valores, como visto, associa-se o exercício do controle coletivo a uma situação tal onde os agentes dispunham de liberdade discricionária para o emprego da força. Desse modo, as formas de atuação e os procedimentos, uma vez não estruturados, consistiam certamente em limitações, mas que por um lado acabavam por contribuir para que os policiais, em sua atuação, se utilizassem de brutalidade e mesmo atitudes violentas no cumprimento de seu

dever, estando configurada uma situação em que o emprego da força desmedida se dava em uma escala desproporcional e não justificada frente à ameaça ou resistência promovida por indivíduos que contrariassem a ordem.

Ainda nessa perspectiva, na literatura encontram-se temas a enfatizarem os laços estabelecidos entre os policiais, que desenvolvem certa unicidade, favorecendo, desse modo, o encobrimento das falhas entre os colegas de atividade e facilitando a estes agentes incorrerem em situações onde eles próprios estariam infringindo a lei, casos associados, por exemplo, à violência e à corrupção. Sendo rara a constatação desta última, em contrapartida, segundo afirma Bretas (1997), a violência seria muito mais comum nos registros de ocorrências de crimes policiais, pois o fato de um comissário efetivar o registro já o afastaria de suspeita de envolvimento, além do que essa tipologia de crime estaria relacionada às forças de policiamento ostensivo. Tal colocação, embora contrarie a idéia de cumplicidade dos profissionais, neste caso, em função da própria rivalidade existente entre as diferentes forças policiais - sendo sempre tenso o relacionamento entre as polícias militar, civil e a guarda noturna, pode justificar a prioridade para a questão da autoridade em detrimento da solidariedade corporativa. Diante da população, a própria desorganização e falta de entrosamento entre os policiais acabavam por corroborar para uma situação de colapso, em que a corporação, em seu conjunto, não só era percebida de tal modo a ser alvo de ironia - uma vez que deveriam eles serem os “agentes da ordem”, como também o descompasso nas atribuições e os freqüentes conflitos eram ainda utilizados pelos indivíduos para facilitar a resistência ao acato às autoridades.

Holloway dispensa certa atenção ao tema do suborno e da corrupção no âmbito da organização policial. Em seu estudo, considera que esta matéria delicada também se revelaria um agravante para a desmoralização da polícia, da qual se pressupunha honestidade e cumprimento zeloso do dever.

Em princípio, os critérios a direcionar a conduta dos policiais, principalmente os militares, eram indefinidos, considerando-se o princípio da racionalidade, sendo, porém, determinados segundo a condição dos objetos da atenção da polícia, que poderiam ser entendidos pelas questões raciais e mesmo pelos modos, comportamentos, ambientes e hora dos acontecimentos, finalizando, em sua grande parte, em decisões arbitrárias, acompanhadas por brutalidade e repressão injustificadas, podendo, em contrapartida, variar segundo quem avaliasse a situação (Holloway, 1997).

No caso da tarefa de vigilância e manutenção da ordem pública – como dissipar brigas, tumultos, efetivar prisões de bêbados, mendigos ou elementos a contrariar o toque de recolher, enfim, tudo que estivesse relacionado às camadas mais populares, não ofereceria qualquer chance de obter lucros pessoais, pois esta parcela da sociedade nada teria a oferecer, senão a submissão momentânea. Era em outras situações, que podiam ser verificadas as oportunidades de cessão às tentações corruptoras, onde o agente avaliava a possibilidade de obter algo, a ponto de se submeter ao risco de ser punido ou expulso da organização, como exemplifica Holloway, ao citar registro de ocorrência, onde três policiais não efetivaram a prisão de dois homens que carregavam jóias, relógios e moedas roubados de uma relojoaria, em troca da distribuição dos objetos entre os próprios policiais, o que, contudo, acabou por descoberto, resultando na condenação à prisão com trabalho,

além da expulsão. Esse era o custo com que poderiam arcar aqueles descobertos em atos ilícitos (embora o caráter de discricionariedade das ações policiais e sua pouca visibilidade fossem inevitáveis, ao final), mas

“(…) conquanto esse custo não pudesse ser eliminado, uma maneira de mantê-lo dentro dos limites aceitáveis era dar aos soldados de polícia o apoio da solidariedade corporativa, que por sua vez os incentivava a aceitar a disciplina rígida sob a qual seriam punidos se fossem flagrados em violações mais graves”(Holloway, 1997:141).

No transcurso do estudo da polícia moderna, há uma certa tendência a explicá-la em suas origens no estado francês, do séc. XVII e suas ramificações para Portugal, e logo Brasil, bem como, em linha diversa, a dos países anglo-saxônicos, a partir do que todas as abordagens parecem sugerir a existência de certa unicidade. Por essa implicação, poderia-se buscar explicação quanto às práticas para conduzir a ordem pública, sendo diferenciadas, porém, as formas tomadas por cada uma.

Para a análise da atuação policial, a própria figura do agente constiu-se em elemento fundamental. Embora considerando as variações nas organizações policiais de outros países, no que se refere a, por exemplo, distribuição por território, estrutura militar, centralização, normas, flexibilidade/rigidez no seu cumprimento, a bem destas questões institucionais, a cultura profissional da classe policial, em geral, não sofre variações substanciais. A esse perfil uniforme, uma espécie de cultura profissional coletiva, é o que Bayley (1992) denomina “*Zeitgeist* internacional e profissional”.

Do cotidiano do trabalho policial, faz parte o confronto com situações de perigo em que entra em jogo a capacidade de decidir sobre o uso adequado da autoridade. E, neste conflito, perigo *versus* autoridade, o agente põe à prova a observação das normas legais. Em outras palavras, pode-se dizer que é diante das ameaças onde pode ser verificada a observância às leis que devem nortear a atividade policial, e, ainda, que frente à ameaça apresentada cresce proporcionalmente a possibilidade de falha na atenção às normas, oferecendo espaço a equívocos nos procedimentos e radicalização nas ações.

No caso brasileiro, mais especificamente no Estado do Rio de Janeiro, em tempos atuais, facilmente pode-se destacar a percepção da ação policial pela sociedade como sendo comumente associada ao uso da violência - ato arbitrário, ilegal -, em detrimento do chamado recurso da força - ato discricionário, legal. (Muniz, 1999b:22-26). A este respeito, deve-se proceder a um recorte, considerando que a falta de distinção conceitual entre o uso da força como procedimento adequado, do ponto de vista da técnica, e a brutalidade da ação policial acarretam uma dissolução de ambos em uma única visão, que não os diferencia entre si, sendo reconhecida, a força, em todo e qualquer caso, como desrespeito aos direitos humanos e aos preceitos democráticos. Neste desencontro de perspectivas, perde-se, igualmente, o respaldo da força às situações em que se faz necessária para a preservação da ordem pública e a proteção ao cidadão, bem como, paradoxalmente, esta pode vir a ser empregada indiscriminadamente quando os resultados esperados em confrontos não são os esperados pelo policial, ultrapassando os limites de sua legitimidade, a partir do momento em que acarreta excessos, atos de abuso de poder e autoridade.

Concretamente, a questão do uso da força, quando entendida e empregada enquanto recurso legítimo, de uso de autoridade, e não como ato de violência indiscriminado, se aplica preventivamente, se necessário, e tem sua propriedade de uso.

Sendo o policial o agente do Estado “legalmente autorizado ao uso da força”, poderá ele intervir em situações abrindo possibilidades de resolução de conflitos, desde a negociação até a imposição de formas pacíficas de obediência”. Há, também, e não se pode deixar de considerar, um pressuposto básico que é a “possibilidade de compelir”, que se faz relevante para viabilizar outras ações policiais, tão comuns, mas de pouca visibilidade no âmbito social, como atendimentos assistenciais e auxiliares, situações em que o policial assume outro papel, o de “coordenador, tomando decisões, comandando ações e determinando comportamentos”, o que, neste contexto, atribui ao uso da força um sentido de mecanismo para obediência em prol da proteção social (Muniz *et alii*:1999b).

No entanto, a interpretação difusa desse conceito de uso da força pela própria organização policial acaba por prejudicar a técnica e a ação profissional, por entender seu emprego como algo a se processar apenas esporadicamente, de modo focalizado e limitado ao extremo, em detrimento da correta percepção de que ela deve, na verdade, constituir-se no que se denomina “uso comedido da força”, imprescindível para a boa resolução de variados conflitos (Muniz *et alii*:1999b).

Ao emergir nessa falta de distinção conceitual, perde em qualidade e eficiência a abordagem policial, e decorre uma certa polaridade, na medida em que se passa a ter situações ambíguas:

“Quando se tenta estabelecer práticas de abordagem em que a força estaria excluída, exceto em direta proporcionalidade pelo uso de força contra a polícia, retira-se da polícia toda iniciativa profissional de uso comedido e adequado de força. De fato, acaba por se remover das organizações policiais uma parte importante de sua superioridade de método diante das situações de desordem, conflito e ilícito, vulnerabilizando os policiais na razão direta da gravidade da ameaça enfrentada. (...) Contudo, quando o uso concreto da força adquire centralidade, a ambigüidade dos procedimentos multiplica as possibilidades de ação violenta, ou melhor, as oportunidades para uso amador, ilegítimo, ilegal da força” (Muniz, 1999b:22-26).

A dificuldade em se estabelecer a perfeita contraposição entre os níveis adequados do emprego da força policial torna-se perceptível à medida que, muitas vezes, é, de modo equivocado, encarada, a priori, como manifestação de violência policial.

No fronte de possibilidades de aspectos a serem observados para o delineamento de traços típicos da atuação policial, pode-se considerar a própria cumplicidade de setores das polícias com o crime, o que é, certamente, grave; degrada suas imagens e compromete a honestidade, a honra dos policiais dedicados, que arriscam a vida

para cumprir seu dever, que, além de perceberem salários aviltantes, são vítimas da desvalorização profissional e da exploração sensacionalista da imprensa.

No Projeto de Segurança Pública para o Brasil, elaborado por Soares e equipe, como um dos projetos para o governo Lula, é defendida a reforma das polícias, considerado um primeiro passo para torná-las “instituições voltadas para a construção da paz, eficientes e respeitosas dos direitos humanos”. (Soares,2000:8-9). Acrescenta que a população menos favorecida das cidades necessita da polícia e que deseja a sua presença – desde que seja “uma polícia eficiente, que respeite a cidadania, agente do processo de construção da paz e não uma polícia treinada para a guerra, organizada como instrumento de defesa do Estado e que se pensa como tal. (...) As comunidades desejam mais que polícia. Querem a presença plena do Estado e do poder municipal, com todos os serviços elementares”. (Soares, 2000:10).

2.3. Novos tempos, diferente contexto x mesma estrutura: a premência por um modelo de polícia adequado ao Estado Democrático de Direito em oposição à permanência de sua estrutura tradicional.

A despeito de todo um levantamento histórico concernente à concepção da organização policial e ao desenvolvimento de sua cultura, seus métodos de atuação e práticas, atualmente, em decorrência dos numerosos incidentes ilustrando o despreparo e a desorganização das forças policiais, fortes discussões têm emergido em torno do próprio modelo de policiamento adotado no país. Críticas quanto ao modelo centralizado de comando (submissão aos governos estaduais) e à existência de uma força policial militar são recorrentes, tendo como premissa o argumento de que essas não são características pertinentes à realidade de sociedades democráticas.

Uma característica significativa que, sem dúvida, vem de encontro a esse argumento refere-se ao próprio distanciamento das forças da ordem pública do convívio com a sociedade civil, mesmo no contexto democrático, numa crença de potencialidade para favorecer a corrupção. Contrariamente, inúmeros fatos, vindos ao conhecimento da opinião pública, amplamente divulgados pelos meios de comunicação de massa, evidenciando o envolvimento de indivíduos da corporação em atos criminosos e flagrantes ações corruptas, vêm desvendando a fragilidade em que se pauta tal discurso. Na verdade, parece já existir um certo movimento, pontual, de reconhecimento de que o distanciamento população-polícia tem efeito inverso ao esperado: favorece a disseminação da violência e corrupção no âmbito do aparato de segurança pública, na medida em que suprime a possibilidade de participação da população.

Em princípio, o modelo de polícia democrática se consolida a partir de várias possibilidades e formas de organização, bem como de suas estratégias de contato com o público. Assim, qualquer tentativa de ordenação das forças policiais não pode se furtar da observação dos elementos culturais nestas organizações, que - por tradição, tendem a ser conservadoras quanto às estruturas de operação, mesmo em contextos distintos, reforçando o modelo militar de policiamento (Bayley, 1999).

Considerando-se o aparato policial como um tipo singular de organização burocrática, sua estrutura, em diversos países, é basicamente a mesma: fundamentada, simultaneamente, no eixo das organizações militares e no propósito funcional da administração pública, sendo-lhe a hierarquia e a disciplina peculiares. Desse seu traço, sua tradição, sua cultura advém a dificuldade, ou resistência, de enquadrar-se a modelos sujeitos à participação social, de controle externo, de avaliação e de proposição de modelos distintos de atuação integrados em um sistema aberto.

Inegavelmente, pertence a um tipo de administração à parte, com estatuto, uniformes e posse legal de armas que, por si, já reforçam essa idéia, estando caracterizada sua interação com os outros atores sociais sob a égide da autoridade, impossibilitando, em princípio, as chances de negociação, de abertura ao contraditório ou discussão sobre seu papel, suas ações em distintos contextos.

Embora a instituição policial seja parte integrante da Administração Pública, esta não se constitui em um serviço público imparcial, isento, apolítico. Ao contrário, sua

peculiaridade atrela-se justamente a uma posição de relevância para a garantia do funcionamento da política regional. Dada a função de garantir a ordem no ambiente submetido à sua autoridade, a legitimidade do governo encontra-se a ela vinculada. Assim, um elo associa polícia e Estado: a maneira como ela funciona, as modalidades segundo as quais ela garante concretamente a manutenção da ordem pública e o respeito à lei constituem indicadores quanto à natureza de um regime político e quanto à natureza mais ou menos democrática numa determinada sociedade. Basta pensar nas relações que os Estados totalitários e os regimes autoritários mantêm com suas polícias.

Apesar de todas as críticas dos cidadãos quanto aos métodos, os abusos dos agentes – obviamente, aqueles policiais que não se pautam em princípios éticos e no respeito aos direitos humanos –, a intrusão policial é aceita e mesmo solicitada em diversas situações de seu cotidiano (da negociação em casos de conflitos familiares, da realização de um parto de emergência à tentativa de evitar suicídios), em decorrência de um reconhecimento da instituição, não apenas como legítima, mas eficaz e necessária.

As estruturas policiais existentes atualmente se estabeleceram na Europa, basicamente, nos séculos XVIII e XIX, no quadro de Estados monárquicos, autoritários e inquisitoriais, e se mantiveram na própria Europa, resistindo a todas as mudanças econômicas, sociais e políticas. Curiosamente, em países como França, Alemanha e Espanha, chega a ser considerada “polícia democrática”. O termo, no entanto, é mais um *slogan* que uma realidade. Em razão das funções que assume e dos meios de restrição que utiliza, a polícia mantém sempre, e em toda parte, relações ambíguas com a democracia. Numa sociedade que se diz e pretende ser uma sociedade livre, certamente, é uma

contradição que cidadãos disponham de poderes consideráveis sobre a liberdade, a vida privada, a integridade física dos outros cidadãos. Por outro lado, a democracia, impraticável sem uma certa ordem, não é normalmente tributária do exercício das funções policiais. As sociedades modernas não parecem poder dispensar instituições no seio das quais está depositado um certo número de poderes e de meios de coerção. Ao mesmo tempo, elas recebem as utilizações que podem ser feitas disso. São, aliás, menos os abusos isolados que os desvios coletivos que se devem temer: razão a mais para se interessar de perto pelos modos de organização, de funcionamento, de controle que dizem respeito à polícia.

Existem definições funcionais onde a polícia é instituída para “manter a ordem pública, a liberdade, a propriedade, a segurança individual”, e, ainda, é definida por suas funções de manutenção da ordem e da proteção de pessoas e dos bens contra atos ilegais. Mas, de acordo com o país, a polícia assume muitas outras tarefas que não as diretamente ligadas à manutenção da ordem pública ou a luta contra a criminalidade. Inversamente, o nível de ordem e de segurança que existe em dada sociedade depende de atividades e processos sociais incontáveis, que nada têm a ver com a polícia: emprego, educação, dentre outros.

A principal questão que se põe na discussão sobre as instituições de uma sociedade democrática é com relação à coexistência da estrutura militar da polícia e o sistema democrático em que está inserida, num paradoxo entre a liberdade individual enquanto valor e um sistema político baseado em negociação. Neste aspecto, encontra-se o conflito entre a polícia e a sociedade, tendo, por um lado, a instituição de segurança -

provida de autoridade e poder jurídico, - e, por outro, a população – empenhada em deslegitimar o seu uso. Por parte dos policiais quanto à natureza de seu trabalho e as finalidades divergem do que os cidadãos anseiam. A população entende o trabalho da polícia como eficaz, eficiente quando o contato entre ambos se dá a partir de uma abordagem respeitosa, cortês pelo agente. Isso, na ordem de prioridades da organização policial, não encontra-se em destaque, visto que, em função dos episódios frequentes de confrontos com criminosos cada vez mais audaciosos e violentos, a polícia acaba evidenciando sua orientação principal para as ações que resultem em prisões, em detrimento da aprovação popular de sua ação, de seu *modus operandi*.

O que se deve considerar na discussão é a legitimidade das práticas policiais e sua visibilidade, tendo como pano de fundo o sistema democrático de direito. Contrariamente aos tempos de sua constituição, atualmente, as ações policiais tendem a aparecer, frequentemente, ineficazes, principalmente, se considerar-se o crescimento do crime organizado. Na área das Ciências Sociais, existem poucos trabalhos que analisam os motivos que levam as instituições policiais a serem ineficientes e as práticas sociais existentes dentro delas. Dentre as obras acadêmicas que procuram discutir a relação causal que proporciona a existência de uma polícia ineficiente ou os seus mecanismos internos destacam-se Soares (2000) e Beato (2002). Soares mostra a sua experiência no campo de políticas públicas na área da segurança no período de 1999 a 2000. A obra de Soares evidencia fatos empíricos que possibilitam a especulação sobre o por que da polícia – no caso do estado do Rio de Janeiro-, não combater a criminalidade de modo eficaz, mas revela pouco do lado obscuro das instituições policiais. Mais recentemente, com a elaboração do Projeto de Segurança Pública, Soares expõe as questões sociais que precisam

ser atendidas, através de projetos integrados, para maior eficácia de um plano de segurança pública, e propõe mudanças no modelo de polícia, sugerindo unidade de procedimentos e coordenação entre as polícias. Beato(2002) mostra a importância do planejamento para uma ação policial eficiente e enfatiza os quesitos fundamentais para direcionar a organização policial no sentido do respeito aos preceitos do Estado democrático, do *responsiveness* e *accountability*, defendendo um modelo de atuação policial preventivo, em contraposição ao modelo em vigor, reativo.

Analisando as obras dos autores acima, depura-se a percepção de que uma sociedade democrática depende da qualidade da polícia e do engajamento de seus agentes aos valores que consolidam a primeira. Neste sentido, a liberdade inerente à sociedade, a consolidação e o fortalecimento dos direitos civis conquistados não se efetivam sem ordem, sem reger as divergências através de uma arbitragem solicitada ou, quando necessário, imposta. Assim, a qualidade de vida dos cidadãos depende de como a polícia cumpre as tarefas que lhe são atribuídas, de modo a assegurar nível satisfatório de segurança e a não contrariar os preceitos democráticos. De certa forma, com a democracia, a questão da técnica profissional acaba somando-se ao aspecto político da função policial, num sentido, se considerado que, no período autoritário, apenas a técnica merecia atenção.

A classificação de policiamento democrático pressupõe sejam elencados fatores como *responsiveness* e *accountability*, que devem ser cuidadosamente observados, pois consistem na forma expressiva de adequação entre a ação da polícia e os anseios da sociedade, numa perspectiva em que os mecanismos de controle podem ser identificados

nos meios externo - governos, imprensa, organizações civis-, e interno - disciplina, emprego de tecnologia, treinamento (Beato, 2000).

Em um contexto democrático, torna-se tarefa difícil definir de que, de fato, consiste a tarefa de polícia, quais os limites de sua intervenção, de modo a concebê-la como também democrática, para o que a dinâmica dos atores têm forte interferência, considerando-se que as diferentes camadas sociais têm hoje, através de meios variados, acesso às forças policiais. Numa tentativa de definição, Bayley coloca que:

“A police force is democratic when it responds to the needs of individuals and private groups as well as the needs of government requires. Most police forces in the world are what I call “regime police”, concerned primarily with doing what the government requires. Democratic police, on the other hand, orient their activities to the needs of desegregated public. The clearest sign of this orientation is the emergency telephone numbers that citizens may use to call for police assistance” (Bayley, 1999:4).

A bem de conceitos e definições possíveis para a questão, deve ser observado que a coexistência dos fatores mencionados ou sua aplicação isoladamente não significam a garantia da consumação de um modelo ideal de organização policial democrática. Neste sentido, aspectos como descentralização, policiamento comunitário e introdução de recursos tecnológicos avançados poderiam acarretar em subordinação a poderes locais, como no passado, tipos de controles delicados e uso inadequado dos instrumentos, podendo

facilitar arbitrariedades (Beato, 2000). A distinção decisiva entre a força mobilizada pela polícia e a violência utilizada por criminosos consiste no postulado da legitimidade que lhe é atribuído e deriva de um mandato, a ela concedida pelos representantes do poder político, ficando sujeita a normas sociais e regras de direito, devendo ser controlada por órgãos externos.

Não é impróprio afirmar que o trabalho da polícia é uma das tarefas mais complexas e difíceis em qualquer sociedade. Nas democracias, a autoridade e a disposição da polícia são fundamentadas na lei, mas, mesmo assim, elas implicam em uma significativa capacidade de julgamento sobre quando e como aplicar a lei. A polícia deve atender às exigências do público no que se refere à assistência e à proteção do cidadão, e, ao mesmo tempo, deve resistir quando essas exigências tendem a violar os direitos, garantidas pela constituição, de indivíduos e grupos. As organizações policiais e os policiais propriamente ditos possuem um certo grau de autonomia profissional como indivíduos e entidades, mas precisam, igualmente, ser responsáveis pelos seus atos, em conformidade com as normas da sociedade e em obediência aos representantes selecionados democraticamente.

Muitas atividades policiais - o uso da força para controlar as relações sociais; a mentira e a astúcia para missões secretas ou para efetuar compras controladas de drogas - violam as normas convencionais da sociedade, mas são necessárias para atender às necessidades públicas de ordem, segurança e bem-estar. Resumindo, a polícia precisa encontrar um ponto de equilíbrio entre valores e direitos legítimos porém conflitantes; exigência de eficácia quando se trata da proteção dos direitos individuais; a manutenção da

ordem pública sem restringir indevidamente a liberdade; a necessidade de ameaça do uso da força sem cair no abuso; e a observância, ao mesmo tempo, da orientação da lei e da competência profissional. O treinamento procura dar aos policiais as ferramentas intelectuais e práticas para que eles possam tomar decisões corretas e equilibradas.

Para Soares(2000:12), a intervenção efetivamente capaz de prevenir a violência e a criminalidade é aquela que busca alterar as condições propiciatórias imediatas, isto é, as condições diretamente ligadas às práticas que se deseja eliminar. Não é a ação voltada para mudanças estruturais, cujos efeitos somente exercerão impacto desacelerador sobre as dinâmicas criminais em um futuro distante – o que, evidentemente, não significa que essas mudanças de tipo estrutural não devam ser realizadas. Claro que elas são necessárias e urgentes para transformar as condições que favorecem a violência. Mas não são suficientes, nem substituem as intervenções tópicas, via políticas sociais indutivas, nas dinâmicas imediatamente geradoras da violência. Se essa descrição é verossímil, pelos mesmos motivos será razoável propor a implantação de medidas preventivas que desarmem o cenário da tragédia anunciada: (1) iluminar as áreas problemáticas; (2) ocupá-las com ações agregadoras, lúdicas ou de lazer; (3) reaproveitar os espaços públicos, reformando-os para inundar os bairros populares com áreas para esporte e para atividades culturais: artísticas, festivas, musicais; (4) urbanizar os territórios para reduzir o isolamento; (5) apoiar a construção de redes locais; (6) implementar políticas integradas que focalizem os três domínios fundamentais para a vida social: a casa, a rua – ou a comunidade e o bairro – e a escola, inclusive seu desdobramento profissionalizante, que conduz ao trabalho.

O relatório *Investindo com Inteligência na Prevenção do Crime – Experiências Internacionais*, de setembro de 2000, preparado por Irvin Waller e Daniel Sansfaçon para a *Série sobre Prevenção de Crimes*, do Escritório de Assistência Judicial, do Departamento de Justiça dos Estados Unidos (Escritório dos Programas Judiciais), sustenta que a redução da criminalidade depende de uma feliz combinação entre tendências demográficas, a mobilização de um amplo espectro de agências públicas (e entidades da sociedade civil) e *focused policing* (“policiamento focalizado”, significa, no contexto teórico-filosófico em que se inscreve o relatório e no qual se situam os autores, algo como: policiamento estratégico e racionalmente orientado para problemas bem delimitados – com base em diagnósticos consistentes, planejamento e avaliação sistemáticos – e metas bem definidas – associadas a valores democráticos prezados pela comunidade –, segundo metodologias adequadas, operando em condições técnico-organizacionais apropriadas e adotando posturas compatíveis com as expectativas dos cidadãos).

Na direção dessa perspectiva, já há consenso na comunidade internacional de especialistas quanto a esses fatos e suas implicações, como descreve Soares. Mas é preciso destacar que há um elemento chave para o sucesso de qualquer processo multidimensional e consistente de controle da violência e redução do crime: a constituição de uma unidade, capaz de promover articulação de protagonistas: as áreas de polícia, justiça, educação, saúde, serviços sociais, habitação, transporte, planejamento urbano, comunicação, esporte, lazer e cultura. É indispensável incluir na articulação não apenas os organismos que atuam diretamente na segurança pública, mas, também, a sociedade civil, a mídia e os cidadãos. É preciso promover a aliança entre os agentes envolvidos, reforçando o sentido fundamental da pluralidade de ações e projetos.

O novo ângulo de abordagem é aquele definido pela compreensão de que os fenômenos da violência, da criminalidade e da criminalidade violenta são complexos e multidimensionais, envolvem dimensões objetivas e subjetivas e são condicionados por fatores diversos, variáveis, cuja eficácia depende dos contextos históricos e das mediações culturais. Essa perspectiva traz consigo a convicção de que o êxito de qualquer esforço público voltado para a redução desses fenômenos depende de circunstâncias e de diversas características das políticas implementadas. Por isso, em vez da auto-suficiência tecnocrática e da arrogância autoritária das decisões de gabinete, urge que haja grande sensibilidade e seriedade por parte dos gestores, apoiada por estudos rigorosos de pesquisadores, para que os diagnósticos, assim como as avaliações das políticas implantadas, jamais deixem de incluir a participação de outros segmentos sociais.

Nesse sentido, na proposta de Soares, encontra-se a defesa da participação e mobilização de diferentes setores, como condição efetiva da elaboração competente e do monitoramento racional de políticas públicas de segurança consistentes. Para tal proposição, tornam-se necessários projetos multidimensionais, que envolvam atores públicos e privados, abrangendo toda a sorte de conhecimentos interdisciplinares. Disso resulta um conjunto de ações nas esferas econômica, social, cultural, psico-social, política, judicial e policial. Segurança pública torna-se, assim, uma conjunção de temas que dizem respeito a um espectro abrangente de áreas de atuação do Estado e da sociedade, o que vai de encontro a perspectiva deste estudo.

PARTE III

REDIMENSIONAMENTO DA RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE. O QUARTO PODER COMO ATOR.

“Os meios de comunicação se consolidaram como uma instituição poderosa, constituindo um quarto poder que, ao contrário dos outros três (executivo, legislativo e judiciário), é independente e exerce forte influência sobre o funcionamento dos demais”.

Timothy Cook

3.1. A inserção do novo agente no cenário sócio-político-econômico: os *mass media*.

Na discussão pautada, inicialmente, em aspectos concernentes aos elementos que configuram a relação Estado-sociedade, basicamente a consideração do modelo social em que se inserem, hoje, torna-se condição preliminar para análise.

Considerando a sociedade pós-industrial, é possível destacar-se uma de suas características mais facilmente perceptível: a velocidade de circulação, seja de pessoas, de bens de consumo, de informação. Nesta sociedade, identifica-se a transformação nas finalidades dos meios de produção, que já não se destinam somente a ofertar um retorno material/financeiro em decorrência do trabalho e dos benefícios do processo de industrialização aos indivíduos, como na era industrial, mas sim lhes possibilitar uma satisfação das novas necessidades geradas pela própria alteração de valores, uma espécie de experimentação de felicidade. A resultante é a produção de bens simbólicos com potencial

de interferência no cotidiano, no sistema de valores e nas necessidades humanas (Touraine, 1988).

Este contexto, que se alimenta e reproduz em si mesmo, estabelece uma identidade cultural que atende não a princípios, orientações, normas estabelecidas historicamente ou papéis sociais, mas à uma idéia de liberdade. O sentido do comportamento dos diferentes atores sociais se dá não por princípios, mas especificamente em função das relações sociais das quais estes participam.

Nas sociedades modernas, outro ponto que se observa é a tendência à globalização, que traz consigo a possibilidade de intervenção da questão econômica em todos os setores do tecido social e, com esta, a subordinação em si mesma, considerando que os atores dessa “aldeia global” determinam os fenômenos e as relações sociais.

Ao alcance da interferência globalizante, além das atividades econômicas, também há implicações para a cultura e a comunicação de massas. Nesse ordenamento global, a tendência que se consolida é a de grupos sociais que se organizam por interesses específicos, setoriais, em detrimento do coletivo, e se manifestam via mídia, instrumento que, para Touraine (1998:118), reforça a autonomia dos movimentos sociais e suprime o que deveria ser o debate político coletivo. O Estado, componente dessa dinâmica, por sua vez, em um ideal de modernização, competição, ao direcionar seus esforços no sentido da economia de mercado, dispõe o social em um patamar recorrentemente secundário, numa dissociação entre as esferas de Estado e da sociedade. Reforçando o conceito, salienta-se o condicionamento dos países em desenvolvimento às condições impostas pelas instituições

de financiamento internacionais, comprometendo a própria soberania nacional daqueles países em função das medidas de ajuste econômico e estrutural exigidas por essas instituições para participação no mercado mundial.

Em tempos de desenvolvimento tecnológico, de cultura de consumo, de necessidade de velocidade, agilidade na troca de informações, o elemento mídia assume papel deveras relevante na dinâmica social, e concretiza-se como ator político-econômico-cultural influente no cotidiano da sociedade, que, sendo - por definição - de consumo, passa a movimentar a mercadoria produzida pela indústria da era da informação – a notícia.

Capaz de trazer os fatos da vida rapidamente ao conhecimento dos mais diversos segmentos, os *mass media* têm, igualmente, a facilidade de fragmentar a realidade e direcionar a opinião pública. É o preço da comunicação, que como outras ciências, consiste em uma produção humana, portanto, passível de atrelar-se aos interesses do Homem.

Essa ambivalência de sentido, informar/ocultar, é explicitada por Guareschi(1991) ao conferir à comunicação de massa o poder de construção da realidade, a partir de um contexto vivido em função de sinais, de “um todo teleinformatizado, simbólico, imaterial”, e exemplifica:

“(...) Na linguagem do dia-a-dia se podem ouvir frases como estas: ‘Já acabou a greve?’ E se alguém pergunta por que, a resposta é: ‘Deve ter acabado, pois o jornal não diz mais nada...’, ou: ‘A televisão não mostrou mais nada...’. A conclusão é a de que uma coisa existe, ou deixa de existir, à medida que é comunicada, veiculada. E por isso, conseqüentemente, que a comunicação é duplamente poderosa: tanto porque pode criar realidades, como porque pode deixar que existam pelo fato de serem silenciadas” (Guareschi:1991:14).

Assim, cabem em nossa discussão tanto as contribuições quanto as críticas aos usos (e abusos) dos meios de comunicação de massa, sob pena de - em não abordá-los, enquanto estudiosos, deixar-nos levar por escolhas temáticas desprovidas de compromisso com o contraditório, base para um efetivo debate acadêmico e, também, democrático.

O tema da comunicação de massa e os *media* é amplo, e para seus críticos envolve conceitos sobre poder, controle social, construção de realidade, direcionamento de mensagens, manipulação da opinião pública, imperialismo cultural, dominação. Na visão dos que argumentam sobre os pilares da dominação social, cultural, política na comunicação, há um forte componente voltado para o apelo econômico, que permeia a atividade. E, em síntese, a argumentação que prevalece parece ser de que a ação dos meios de comunicação de massa, hoje, é elemento de legitimação do capitalismo. Nesta correlação, os pressupostos da liberdade de expressão acabam por se limitar à expressão das mensagens midiáticas, cuja tendência é a de vinculação a interesses mercadológicos das grandes corporações, e, assim, atuar no sentido de influenciar o público e direcionar sua

opinião, seu comportamento rumo à manutenção da estrutura sócio-econômica que sustenta a atividade. A percepção desta articulação poderosa é melhor visualizada se considerado o fato de que as empresas de comunicação consistem em instituições privadas, que existem em função do lucro e que seu objetivo é vender, aumentar a receita de publicidade e o patrimônio. Estão, portanto, vinculadas a anunciantes, patrocinadores, pertencentes a grupos políticos, econômicos e outros setores empresariais que, por conseguinte, submetem ao domínio de classe.

A associação de diferentes fatores a interferir na questão da comunicação de massa traz à tona os fenômenos sociais atuais, e seu estudo, aqui, particularmente com respeito ao processo informativo vis a vis os assuntos de segurança pública, é tarefa a se calcar nas bases da relação Estado-sociedade tangenciando episódios recentes mais significativos. Neste sentido, há-se de ir ao encontro da história, para desenvolver mais adequadamente o valor dos diferentes contextos e compreender a sua dinâmica até nossos tempos. Por esta linha de raciocínio, chega-se, neste trabalho, à necessidade de considerar o contexto da ditadura militar vivido no Brasil e, a partir de então, extrair o papel e a ação dos meios de comunicação de massa até a derrocada do regime, de tal modo a compreender como estes chegam, em tempos democráticos, a desempenhar função tão decisiva nos diversos setores sociais, no cotidiano dos indivíduos e –o que será priorizado mais adiante-, no trabalho da força policial, de modo benéfico, complementar, ou prejudicial.

Diante do quadro do regime autoritário, amargado ao longo de 21 anos no país, autores de trabalhos nessa área fazem menção às datas mais marcantes no âmbito da trajetória da imprensa. Especificamente, quanto à censura, Soares (1989) considera

momentos de maior ou menor intensidade de intervenção ao longo do período, mas cita como marco para a sua expansão a data 13 de dezembro de 1968, com a decretação do Ato Institucional nº 5, o AI-5, assinado pelo presidente Costa e Silva, oficializando a censura no Brasil. Entretanto, a história da repressão e da liberdade de imprensa pode ser dividida em três períodos. O primeiro, antes do AI-5, quando a censura constava dentre as variantes possíveis de serem utilizadas para a “defesa do Estado”, bem como em caso de estado de sítio. Note-se que neste período em questão, não houve censura oficializada, direta, mas sim em uma forma velada, com atos gritantes para limitar a liberdade de imprensa, como invasão de prédios que abrigavam jornais de esquerda ou que contestassem o regime, denunciando seus excessos. Ademais das invasões das redações dos jornais, havia perseguições sistemáticas, ataques a bomba, confisco de edições, prisões dos proprietários das empresas. Mediadas coercitivas, portanto, foram utilizadas nesta época, embora não houvesse, ainda, a decretação da censura ou um estado de sítio (Soares, 1989: 22).

Em um segundo momento, com o AI-5, tem início o período mais violento da ditadura militar, promovendo a chamada “linha dura”, civil e militar, cujos representantes obtiveram, a partir de então, a legitimidade para exercer práticas antidemocráticas e contribuir para a ideologia fascista que angariava numerosos simpatizantes. No mesmo dia da decretação do AI-5, militares ocuparam as redações de vários jornais, e os oficiais passaram a censurar as matérias, o que perduraria até o fim do governo Médici.

Somente a partir de 1975, no governo Geisel, e sua afirmação, em 1976, passa a ser controlada a linha dura da ditadura militar, com conseqüente redução da censura

política, da censura prévia*. Embora tal prática já estivesse em escalada descendente, evidentemente, outros artifícios eram adotados para o mesmo fim, como os “bilhetinhos” e os telefonemas, com as proibições, ainda que em menor proporção.

Na prática, a importância dos efeitos da censura podem ser percebidos, em primeira análise, sob a ótica dos prejuízos econômicos para os jornais. Na medida em que não se submetiam à auto-censura, numa forma de resistência, por outro lado, se viam obrigados a enviar as matérias para a Polícia Federal, em Brasília, para serem submetidas à apreciação - arcando com todas as despesas-, e recebendo-as à véspera do fechamento, com os cortes. A pressão política podia ser, ainda, de forma paralela, com as notificações feitas diretamente aos anunciantes, que eram orientados a evitarem os jornais contrários ao regime. Assim, tudo era sinônimo de prejuízo, e, obviamente, muito enfraqueceu a resistência, restando à imprensa duas opções: fechar as portas ou se “adequar” à situação.

Para a sociedade, os efeitos da ditadura, em um sentido amplo, e da censura, em particular, podem ser observados sob o prisma do elemento central da análise, contido em ambos: a repressão. Como pano de fundo tem-se o cerceamento do direito à informação sob o raso pretexto de “proteção do Estado”. Na verdade, a interpretação possível para o evento da censura não poderia ser diferente da lógica de manutenção do sistema de dominação, através de todo e qualquer mecanismo que possibilitasse o controle social, reduzindo as chances de oposição ao regime militar. O argumento da “proteção do Estado”, como justificção para a censura, tinha, essencialmente, o interesse de acortinar as

* A censura prévia consistia na presença de uma equipe de censores nas redações dos jornais, e era aplicada quando estes não cumpriam o determinado através de auto-censura.

práticas repressivas desse Estado (tortura, morte de opositores, prisões etc). Das razões para a opressão desenfreada, somava-se a necessidade de impedir o conhecimento público do que pudesse significar o enfraquecimento do regime ou com potencial de mobilização da sociedade em sentido contrário ao da sua manutenção. Neste sentido, o impedimento de divulgação de informações estava direcionado a notícias que abordassem as atividades estudantis, os movimentos e avanços da oposição no país (que culminavam em episódios de seqüestros e assassinatos de militares, e mesmo de civis simpatizantes do regime, algo, portanto, vergonhoso para os da ‘situação’), e, ainda, manifestações, discursos, denúncias, além de demissões, conflitos e corrupção entre os militares. A ocultação, e não a visibilidade, era a característica norteadora do regime.

Evidencia-se, assim, tempos em que o relacionamento com a autoridade deveria ser de solenidade e de cometimento, inexistindo o sentido da controvérsia, do contraditório na apuração de fatos. A imagem passada pelos generais era sombria, tendo estampada a sisudez de seus uniformes nas matérias e noticiários divulgados pela imprensa, pairando sempre a sensação de temor e inquietação. O próprio símbolo nacional, a bandeira no mastro, adquiria um significado além da pátria, mas da opressão. Tudo inspirava temor, lembrava polícia, logo, força e monopólio do uso legal da violência (sim, pode ser entendida uma variação de termo, pois, neste período, configurava violência e não ‘uso legal da força’, que adquire outro sentido, em contexto democrático, como visto no capítulo anterior).

Para grupos sociais politizados, a repressão, manifesta em várias frentes, gerava conseqüências psicossociais. O mais explícito, o medo, se alastrou, inclusive, pelos

gabinetes do governo, a partir da notícia sobre a existência de uma lista de cinco mil inimigos políticos sendo checada pelos militares, da qual se supunha constarem, principalmente, servidores públicos, e diante dessa divulgação, quem simplesmente tivesse um posicionamento político-ideológico contrário já tinha razões para se sentir em situação de risco (Fico, 1997:59).

Em suma, as Forças Armadas Brasileiras, à época, assumiram um papel de controladoras sociais, bloqueadoras de reivindicações oposicionistas, calando legalmente (via Atos Institucionais) e coercitivamente (por meio de prisões, torturas, banimentos) todos os que se opunham ao regime.

A questão dos meios de comunicação de massa representava ponto crucial para o regime autoritário. Seu potencial de convencimento e penetração no imaginário dos indivíduos consistia num meio eficaz para alcançar todos os níveis da sociedade e, basicamente, os militares estavam obstinados a enfraquecer e anular as tentativas de oposição. O alcance desse objetivo perspassava, obviamente, a *media*, instrumento pelo qual poderiam ser atingidas as camadas sociais mais cultas, primordialmente via imprensa escrita (jornais e revistas), e a sociedade como um todo, através da mídia eletrônica(rádio e tv).

Diante do significado do processo comunicativo, mormente em se tratando de suas bases psicológicas quanto ao poder de influência na disseminação de valores e determinação de comportamento de massa, do que, aliás, na Alemanha nazista, Hitler fez forte uso, no Brasil, o regime militar lançou mão de um projeto político-ideológico, do qual

a imprensa, finalmente, se tornaria coadjuvante, em virtude das pressões político-econômicas e das restrições praticadas pelo Estado. Smith (2000) explora com propriedade esse “acordo forçado”, identificando as raízes do consentimento da imprensa à censura no Brasil e qualificando a rotina e o conjunto de procedimentos na aplicação da auto-censura, que acabaram por se mesclar às práticas burocráticas, e transformou-se em uma rotina. A esse fenômeno denominou de “modalidades diárias de inércia”, confrontando-as às “modalidades diárias de resistência”, que se emolduravam sob a forma de sabotagem, furtos e outras ações organizadas, dinamizadas paralelamente à aparente obediência (Smith, 2000: 9;13).

A prática das ações repressoras do Estado gerou reações diversas por parte dos órgãos de imprensa. Os grandes jornais, de circulação nacional, em sua maioria (uns, por interesses econômicos; outros, por simpatia de causa) se submeteram aos desígnios do regime, aderindo passivamente à censura. Foram os jornais alternativos, empreendimentos de pequeno porte, os maiores opositores, embora suas tentativas tenham fracassado, ao final. Interessante se faz o detalhamento das razões para a submissão da imprensa, o que abarca mais do que a cultura do terror, como, em princípio, se pode supor:

“Um padrão de consentimento em face da autoridade se estabelece conforme modalidades muito específicas (...). A burocratização da “autocensura” foi de importância primordial para moldar o comportamento da imprensa. Outros fatores foram relevantes: a organização interna verticalizada da imprensa, a dificuldade de lançar

mão do sistema judiciário e a possibilidade de retaliação violenta por parte do regime militar” (Smith, 2000:199).

A pressão do regime se tornou, assim, claramente decisiva, atuando em todos os setores do país, visto que se inculcou na burocracia administrativa nacional, tendo se incorporado ao eixo central e aos escalões da administração pública, ditando e controlando regras, via Ministério da Justiça, ou Decretos-Lei, pela Presidência, bem como participando da formulação, implementação e execução de políticas governamentais.

Ainda na linha de penetração militar no desenvolvimento da vida burocrático-administrativa brasileira como fator decisivo no comportamento decorrente das organizações, Mathias (1999) faz fortes críticas, imputando aos governos militares a responsabilidade pela “incompetência como fator endêmico”, considerando estar (a burocracia) distante dos preceitos quanto à estrutura racional ideal para a organização burocrática. Para tanto, teriam contribuído o nepotismo e o corporativismo no preenchimento dos cargos, bem como o status à cada função dentro da Administração Pública. Para essa co-relação, encontra-se o respaldo na observância da ocupação, por pessoal oriundo das Forças Armadas, de cargos civis, nos escalões dos setores públicos: político, econômico e administrativo.

Na busca das bases da ideologia do Estado autoritário, no Brasil, encontram-se, ainda, nas obra de intelectuais como Campos (1964) argumentos na direção do regime, e que viriam a fundamentar uma elite de dirigentes economistas no compasso da hierarquia militar, construindo seu discurso com termos e conceitos extraídos da ciência econômica,

na defesa do estabelecimento, racionalidade, inevitabilidade e legitimidade da estrutura de dominação do Estado autoritário.

A partir do exame dos textos de Campos, depreende-se a visão do autor acerca das particularidades do povo brasileiro e seus traços sócio-econômicos, que sintetiza como “irracionalismo do comportamento brasileiro” (Campos, 1994:159), o qual mede em função do conceito de desenvolvimento econômico, considerando irracional o comportamento incompatível com o desenvolvimento. Campos desenvolve seu pensamento utilizando-se, também, de uma abordagem relacional à cultura, voltando-se para questões de valores e formas de comportamento da sociedade. Assim, seu modelo ideal de cultura compatível com o desenvolvimento seria aquele em que é priorizada a eficácia, em vez da estética, destacando-se uma visão utilitarista e racional. Neste ponto, considera a cultura brasileira como predominantemente voltada à estética, em detrimento da eficácia, o que consiste, em sua visão, num “obstáculo ao desenvolvimento”, como a seguir:

“Persistem em nossa cultura e em nosso caráter elementos antagonísticos ao desenvolvimento. O primeiro destes elementos é o baixo nível de racionalidade de nosso comportamento(...). A capacidade de exteriorizar emoções é mais prezada que a capacidade de resolver problemas(...). Este baixo nível de racionalidade se expressa na enunciação absolutamente tranqüila de objetivos incompatíveis, no descompasso entre a seleção dos problemas e a escolha dos instrumentos, no vício de querer os fins sem querer os meios” (Campos, 1968:294).

Cabe salientar que o ponto sutil a ser observado na avaliação de Campos é justamente o caráter de resolução que propõe para as questões descritas, que, em sua opinião, configuram essencialmente um entrave ao desenvolvimento. Nessa linha, depreende-se sua idéia de imperiosidade de uma mudança da cultura brasileira, em prol do desenvolvimento econômico, por meio de um “projeto consciente”. Para tanto, defende que a intromissão popular deveria ser contida nos processos eleitorais, já que

“(...) as eleições diretas passaram a ser fatores de excitação personalista, de barganhas impeditivas da coerência de comando, de formação de lideranças ressentidas, que não sabem utilizar a vitória e não consentem em aceitar a derrota. Para não falar na perturbação da vida administrativa do país, com campanhas prematuras, que desviam os administradores de suas atividades normais” (Campos: 1968, 96).

Da colocação percebe-se clara tendência ao propósito de um Estado autoritário, um discurso ideológico, ao que vem a corroborar sua colocação com respeito à defesa da censura nos meios de comunicação de massa. Considera, o autor, que a Lei de Imprensa evitaria sua ação como *“veículos de propaganda subversiva, incitação ao pânico econômico e aviltamento das instituições”* e que *“a manipulação dos meios de comunicação pode ser elemento, ao mesmo tempo, de comunicação popular e de fortalecimento do Executivo”*(Campos,1979: 242).

A ideologia do Estado autoritário, no que se depura das colocações de Campos, advém de um campo conceitual fundamentado fortemente em base econômica. Toda a argumentação, a justificação se dá em fins de adequação às leis do comportamento econômico. E, somando-se ao pensamento do intelectual, do político, tem-se o contexto nacional, que se esboça ao longo do período 1968-1974, de um salto no crescimento e desenvolvimento no país, conhecido como “milagre econômico” (Lattman-Weltman, 2003), quando do elevado crescimento do produto interno bruto e do controle da inflação, e seguindo um modelo de investimentos nas empresas estatais, principalmente, de petróleo, aço, energia e comunicação.

Diante desse quadro, o jornalismo econômico se estabelece como meio de divulgação da política econômica do regime militar, atribuindo-lhe o êxito do desenvolvimento nacional ao mesmo tempo em que, dessa forma, se destinaria a legitimar o regime. No início da década de 70, isso ficaria mais evidente, em função da campanha publicitária promovida pelo governo brasileiro para a criação do conceito “milagre econômico” e sua divulgação aos principais *media* impressos do exterior, com anúncios elaborados em cinco línguas. Nesse esforço, que Matterlat chamou de “maior exercício de marketing internacional do Brasil”, foram destinados meio milhão de dólares para o pagamento a quatro agências publicitárias (as maiores do país, e de capital norte-americano) que, reunidas em consórcio, desenvolveram a campanha (Matterlat, 1973).

Nesse período, os meios de comunicação significariam o elemento vital para a efetivação da estratégia político-ideológica de segurança nacional dos militares. O pano de fundo: integrar o país, através de um mecanismo de informação interligado e coeso, de

modo que o Estado se consolidasse como elemento onipotente na determinação do rumo político e sua manutenção. Para isso, o regime militar incentivou e investiu maciçamente no desenvolvimento de grandes empreendimentos (que já eram dependentes das verbas publicitárias das estatais e instituições de governo, as maiores anunciantes) e de redes no campo da comunicação de massa. A adesão das empresas ao projeto político-ideológico, tinha, além do interesse econômico, a motivação política, considerando-se que os interesses capitalistas viam-se ameaçados em função da propagação dos ideais comunistas, de grupos de esquerda em reação à ditadura, e, diante da situação que se apresentava, o apoio ao regime e à centralização do poder seria a forma segura de evitar a ascensão dos grupos opositores.

Embora os empreendimentos maiores apoiassem o regime, e mesmo tivessem atuado em favor do golpe de 64, posteriormente, se tornaram também alvos da censura e da pesada estrutura burocrática de controle desenvolvida pelos militares. Curiosamente, apesar do cerceamento da liberdade de expressão, os investimentos do governo militar no setor da comunicação continuavam, através de financiamentos de bancos e instituições do governo (Caixa Econômica Federal, BNDES) e verbas de publicidade de empresas estatais (Petrobrás). Diferente de configurar o que se poderia justificar ou legitimar, até mesmo em função dos discursos nacionalistas, puramente como estratégia de integração e desenvolvimento nacionais, estava a se desenvolver, claramente, mais um mecanismo de controle político das empresas de comunicação, que, em função da forte dependência econômica que se estabelecia com o governo militar, se submetiam aos desígnios do regime.

Uma percepção distinta, entretanto, quanto ao atrelamento da perspectiva econômica e a ideologia do Estado autoritário encontra-se em Soares (1989:28), que considera dedutivistas teses favoráveis à explicação da ditadura e o seu funcionamento definindo a censura como “uma necessidade decorrente da aceleração do acúmulo de capital”. Por esta perspectiva, “a esquerda dedutivista” afirma ser a repressão imprescindível “à intensificação de extração de mais-valia” e a doutrina oficial do governo militar que defendia que a segurança (entendida como repressão) seria prioritária para o desenvolvimento.

Correlata à questão capitalista e/ou à ideologia política, constitui-se fato que a partir do período do regime autoritário, no Brasil, os meios de comunicação de massa, alguns em particular, como a Rede Globo, que apoiaram e contribuíram com o regime, passaram por um processo intenso de profissionalização, desenvolvimento e expansão inegável.

Em outro recorte de análise, a mídia pode ser visualizada, hoje, sob o ponto de vista da sua influência decisiva na questão da cidadania no Brasil, podendo determinar no seu desenvolvimento ou retrocesso. Por esse raciocínio, entende-se que

“Ela impõe suas coordenadas e linguagens específicas sobre as estratégias para as principais disputas eleitorais; (...)forja – conscientemente ou não, deliberadamente ou não – consensos sobre a pauta política e institucional; define, de um modo ou de outro, a agenda pública(...). Defende o consumidor, julga a justiça, denuncia a

corrupção, expõe a fraude(...). [Impacta, pois, nos] 'processos de prestação de contas das pessoas e instituições públicas, e essas prerrogativas midiáticas tanto podem representar avanço como um risco sistêmico à democracia. (...)(Lattman-Weltman, 2003:129-130).

A crítica aos meios de comunicação de massa, normalmente, reside em um seu caráter denunciatório, em um viés descritivo. Neste sentido, a possibilidade de uma discussão aprofundada se iniciaria a partir de um estágio em que a denúncia fosse superada, possibilitando o desenvolvimento de uma análise mais estrita dos mecanismos atuantes, relativos à infra-estrutura do controle econômico dos meios de comunicação, e, ainda, e de igual relevância, ao sentido ideológico de seu uso. O desenvolvimento de um pensamento analítico não pode se furtar em considerar como aliado o aspecto teórico sobre os meios de comunicação, a questão estratégico-política que lhe é particular, perpassando o problema relacionado ao poder.

De encontro a essa perspectiva, é possível deparar-se com o “fetichismo da mercadoria, do dinheiro e do capital” do pensamento de Marx, pelo entendimento de que o capitalismo vive do constante ocultamento da realidade, através de mecanismos de fetiche, da indústria da consciência. Equivale dizer que a dominação – a partir da opressão e exploração econômica -, só se concretiza em função da própria interface entre o econômico e o ideológico. A dominação e o poder configuram-se como o eixo do fetichismo capitalista.

Enzensberger (1978) faz ponderações quanto à crítica de emprego da noção de manipulação na crítica ao funcionamento dos meios de comunicação. Em sua teoria o uso dominador dos meios estaria marcado por um “estado de exceção”, que constitui a alternativa para permeabilidade da “indústria da consciência” (Enzensberger, 1978:15).

Parece haver uma contradição intrínseca dos *mass media*, uma vez considerando a característica de ocultação e não visibilidade (da realidade conflitiva e contestatória) típicas do período da ditadura, em oposto ao que se observa na atualidade, de extrema exposição e exploração dos fatos ligados à violência, à corrupção e todos assuntos tratados com intensidade de carga emotiva.

A decisão de informar, de comunicar, em função da realidade de um mundo em franco apelo consumista, comercial, não apenas de produtos tangíveis, de mercadorias palpáveis, mas de idéias, de informações, tornou-se, em termos concretos, algo fora de controle. A notícia que, em princípio deveria ser tratada pelos profissionais da comunicação considerando-se, primeiramente, os princípios norteadores da responsabilidade social e da ética - sem esquecer que a liberdade de informação é um direito fundamental -, constitui-se, na verdade, em algo negociável, divulgado ou não segundo interesses políticas e de mercado.

Discussões, embora ainda superficiais, já começam a ser levantadas quanto a decisões nos bastidores das redações, às relações das empresas de comunicação com o poder público e dos próprios jornalistas com o mundo do crime ou com o universo policial. Essas discussões, entretanto, são colocadas de modo não relacionado, vale dizer, ora se

trata de criticar a forma de atuação da imprensa de um modo geral, ora de questões de segurança pública isoladamente.

Paul Johnson (1993) desenvolve uma classificação acerca dos problemas contemporâneos mais freqüentes do jornalismo, no que chama de “sete pecados capitais”, que são, pelo autor, dispostos em sete categorias:

- 1 – Distorção, deliberada ou inadvertida;
- 2 – Culto das falsas imagens;
- 3 – Invasão da privacidade;
- 4 – Assassinato de reputação;
- 5 – Superexploração do sexo;
- 6 – Envenenamento das mentes das crianças;
- 7 – Abuso de poder.

Quando a interconexão aparece, normalmente acontece em debates televisivos de canais educativos, como foi o caso do programa Observatório da Imprensa, da TVE –RJ, de 05 de agosto de 2003. O ponto que permeia as abordagens refere-se ao dilema ético, que em algumas análises, trata da ação da imprensa em temas variados.

3.2. Liberdade de imprensa em questão: o direito à informação e as responsabilidades na veiculação de notícias.

O ano de 1988 é um marco no Brasil: ano de promulgação da Constituição Federal vigente. A Constituição é o instrumento legal que organiza e dá forma ao Estado, e dela a sociedade obtém os princípios que regem o exercício da cidadania, em um Estado democrático.

Em princípio, estar à frente de governos em modelos que configuram o chamado Estado de Direito há-se de admitir, é tarefa complexa. No Brasil, os líderes políticos, usualmente, garantiam a si próprios liberdades ilimitadas no trato da coisa pública, de modo a governar sem ter de prestar contas à população, tratando os instrumentos de controles existentes como mero formalismo. Com a Constituição, o governante está, *a priori*, submetido a um poder maior, a vontade popular, além de ter de respeitar o equilíbrio dos três poderes: o Executivo, Legislativo e o Judiciário.

Reportando-se à idéia de Montesquieu, do poder tripartido, constata-se que, em seus pressupostos, a estrutura do Estado já deveria conceber em si os mecanismos de freios e contrapesos, de forma que um poder não se sobrepusesse a outro e, mais importante, nenhum deles fosse instrumento de opressão do povo.

Esta concepção de divisão do poder político tem sido adotada por quase todos os Estados modernos. E aí reside a questão fundamental do respeito à Constituição. A relação entre o Estado, que detém todos os poderes, e o simples cidadão, seria de extrema

desigualdade não fosse a força mediadora das garantias constitucionais, operando para proteger o cidadão do arbítrio, do excesso de poder e do desmando das "autoridades".

Na verdade, a melhor interpretação que se pode fazer do texto constitucional é que este está ao lado do povo para se contrapor ao imenso poder do Estado. Mas, por outro lado, além do Estado, há segmentos que têm se valido de garantias concedidas ao cidadão para traçar diretivas em favor de seus interesses.

As leituras as quais se pode levantar neste trabalho de pesquisa, contribuíram para o desenvolvimento de uma evidência quanto à necessidade do questionamento sobre o sentido e os usos do conceito de liberdade de imprensa pelos meios de comunicação de massa. Utilizada como bandeira no meio jornalístico, é sempre argumento de forte apelo, toda vez que surgem propostas para monitoramento da ação da mídia, para o desenvolvimento de políticas norteadoras para a comunicação pública ou campanhas de participação da sociedade na crítica de conteúdo do que é veiculado no país. Logo, tornou-se, paradoxalmente, instrumento legitimador para especulação, invasão da privacidade, desrespeito aos direitos humanos e flagelo da cidadania e da democracia, dissimulados sob o argumento do direito à informação, numa interpretação invertida desse direito, originalmente uma garantia prescrita na Carta Magna.

Nesse sentido, acredita-se ser de interesse público que a mídia seja submetida a uma crítica e que ela mesma seja autocrítica, rigorosa com ela própria, tanto quanto o é com outros setores da vida nacional. É imperioso desenvolver uma noção de espaço público que

integre os 3 atores principais da vida social: o sistema político, o sistema dos meios de comunicação de massa e a opinião pública dos cidadãos.

Para compreensão do modelo de espetacularização da notícia a que se observa, hoje, é interessante notar que, justamente partir da nova fase da vida política do país, com o início de tempos democráticos, contraditoriamente, se dá o processo de deterioração dos padrões de qualidade no jornalismo. O modelo do “USA Today” passou a ser paradigma jornalístico: notícias breves, sem aprofundamento ou continuidade, complementadas pelas cores do show-business, inspirando a prática crescente do sensacionalismo. O marketing começou a dominar as editorias; o mercado, a comandar as decisões. Gradualmente, grandes corporações se firmaram: o espaço, antes dominado pelos militares, agora, era preenchido pelas associações de empresas jornalísticas. As posições contrárias sobre as correntes políticas defendidas pelos profissionais deram lugar à unidade em torno de políticas comuns de mercado. Como resultado, são comprometidos o pluralismo e a transparência, por conta de uma ação coletiva na direção da concentração de mercado, do corporativismo e do mimetismo na mídia. Por outro lado, a falta de oferta de conteúdo ao público, fez com que este, também, pouco exigisse, ficando cada vez mais distante de participação ou criticidade na política de comunicação traçada pelos meios.

Assim, se a liberdade de imprensa era cerceada em tempos de ditadura militar, não deixa de sê-lo, sob uma ótica distinta, em um regime democrático. Segundo defendem alguns autores, trata-se de um mito, não podendo ser considerada plena, uma vez que, na democracia, está subordinada a forças para manutenção do sistema econômico ou social. Neste sentido, seguindo a linha marxista, Hélio Doyle, no artigo “*El mito de la libertad de*

prensa en el capitalismo”, considera a liberdade de imprensa um conceito bastante discutível em países capitalistas, definindo-a como liberdade do capital se manifestar e utilizar os meios de comunicação para impor sua ideologia. Por esta concepção, destaca que a democracia liberal tem características próprias para impedir a substituição do capitalismo pelo socialismo, que o poder é exercido por grupos econômicos e suas articulações com os políticos que os representam, e, assim, não existe “a” democracia e “a” liberdade de imprensa se sobrepondo aos sistemas socioeconômicos.

Segundo essa linha, determinados fatores são passíveis de limitar a liberdade de imprensa em países capitalistas, situando a realidade dos meios de comunicação nestas sociedades. A exemplo, é percebida uma contradição fundamental no funcionamento desses meios, já que, a qualquer cidadão, em princípio, seria permitida a obtenção da propriedade e controle dos meios de comunicação de massa, mas, praticamente, por motivos óbvios, estes são limitados aos grupos de grandes empresários, que detém o poder econômico de compra e manutenção dos veículos.

Tal realidade tem levado a uma concentração de propriedade das empresas do setor, para o que Bagdikian (1992) já chamara a atenção, o mesmo detectado em pesquisa realizada em 2000, segundo a qual há tendência de que “quatro ou cinco grupos dominarão todas as formas de mídia concebíveis, de imprensa tradicional à internet(...), não só nos Estados Unidos, como, provavelmente, em todo o mundo”. (LAFIS, Carta Capital, no. 116).

A situação preocupante de concentração no setor das comunicações, no Brasil, uma questão central que impacta, atualmente, no nível de liberdade da imprensa, como observou Doyle(2003), encontra terreno para se solidificar na própria legislação do setor, que não conta com dispositivos diretos para estabelecer limites ou controlar o processo de concentração de propriedade. Recentemente, numa iniciativa bastante tímida, o Ministério das Comunicações divulgou em seu site a relação dos sócios das empresas de comunicação no país, num ato que por si só, não gera maiores resultados, principalmente, se já se tornou alvo de críticas em função da falta de atualização e mesmo de imprecisão de informações a que se pode constatar, a exemplo das Organizações Globo, em que ainda figura o nome do jornalista Roberto Marinho, já falecido, cujos filhos assumiram o controle da corporação.

A função social, normalmente, atribuída aos meios de comunicação de massa - a partir da perspectiva de análise de Doyle-, também, se contrasta com sua propriedade, que é privada, o que implica dizer que a sociedade não dispõe de controle algum sobre os *mass media*,

“y como el Estado, en las sociedades de economía de mercado, representa los intereses del capital privado, raramente son establecidos mecanismos que permitan un efectivo control social sobre los medios de comunicación. La función social de los medios de comunicacxi3n es determinada por sus propietarios, y no por la sociedad. Por el interés privado, y no por el interés público.”(2003,3-4).

A questão da liberdade de imprensa - além da problemática que lhe é atribuída em função da subordinação ao sistema capitalista-, merece sejam destacados quanto à utilização do conceito pelos meios de comunicação de massa, aos abusos cometidos e impunes. Adicionalmente, portanto, cabe a discussão dos desvios na ética jornalística, a invasão em função da interpretação distorcida do direito à informação.

3.3. Segurança Pública na imprensa: informação x sensacionalismo. A notícia como mercadoria.

Toda tentativa de discussão da interseção entre os temas segurança pública e imprensa, rapidamente, transpõe o pensamento em torno das imagens de denunciamento que a tv – principalmente-, bem como as outras mídias tanto se esmeram em apresentar, acompanhadas de discursos frenéticos, vibrantes, carregados de emoção. Esta é a primeira visão, a percepção, o sentido do telespectador, leitor, ouvinte. Em cada caso, ali está o cidadão, alvo da ação da comunicação de massas, que invade, implode no seio da sociedade, a cada dia mais insegura, oprimida e reprimida em seu direito de ir e vir, na dependência do acompanhamento quase que obsessivo dos assuntos relativos à segurança, da mesma forma que se tornou dependente, igualmente, quase obsessiva, da mídia. E, estar repleto, inundado pela invasão midiática, para muitos, adquire um significado de proteção. Mas, até que ponto, ao contrário da sensação de atualidade, de informação para precaução, de conhecimento da realidade, traz em si um perigo por uma realidade mascarada, ou elaborada, não perceptível à primeira vista?

O encontro desses dois universos polêmicos – imprensa e polícia-, inegavelmente cercados de interesses político-econômicos, não pode deixar de ser discutido, uma vez que se faz presente, diariamente, na dinâmica social, ainda que, por vezes, de forma velada. No caso da televisão, o perigo invisível advém de uma constatação fundamental de que a cascata de eventos a que estão sujeitos os cidadãos, com imagens fortes, espetaculares e violentas, consistem na forma de atratividade consagrada pela mídia televisiva, que, na verdade, se traduz na rápida sucessão de notícias breves e fragmentadas,

que produzem, segundo Ramonet (1999), duplo efeito nocivo, a saber: superinformação e desinformação, com excesso de notícias, mas pouco tempo consagrado a cada uma delas. O querer informar-se sem esforço, acarreta para o cidadão, a sensação de atualização: uma idéia equivocada, se considerado o exemplo do telejornal que, estruturado como ficção, destina-se, prioritariamente, à distração, ao entretenimento, não à informação.

Trazendo à discussão a questão da segurança pública, por outro lado, considerando-se que a polícia recebe a verba pública para a realização das atividades que lhes são facultadas e detém o monopólio do uso legal da força para levá-las a cabo, parece lógico que a sociedade deva conhecer de que forma os recursos são aplicados e quais os retornos, os benefícios, os resultados. Neste sentido, uma vez relembrando-se os pressupostos de tempos democráticos, a transparência das ações da polícia deve pautar qualquer discussão que permeie decisões e estratégias no âmbito da segurança pública, seguindo na direção da prestação de contas com a sociedade, de *accountability* e *responsiveness*, para os quais, nestes tempos de informação *on line*, é imprescindível, e inquestionável, o canalizador de trânsito de informações com o público que a imprensa representa.

Na atualidade, o que se percebe é um extraordinário avanço tecnológico nos meios de comunicação de massa no Brasil – nos jornais, nas emissoras de televisão e de rádio. Em contrapartida esse avanço dos *mass media* é, sem dúvida, desproporcional ao desenvolvimento do país como um todo. E, embora contando com número considerável de organizações civis, a sociedade ainda tem um déficit, por assim dizer, de entidades que possam exercer efetivo controle e cobrança junto aos entes públicos nos assuntos de

interesse social. Esse espaço aberto passa a ser preenchido pela imprensa, que, mormente em questões de segurança pública, exerce, então, papel de avaliador da polícia, face mais visível do Aparelho do Estado.

A exploração dos episódios envolvendo assuntos de segurança pública pode ser constatada a partir de uma das violações recorrentes que se tem na relação da mídia com a autoridade: a exposição pública, principalmente na televisão, de indivíduos que ainda não foram condenados. E isso é uma contradição, uma vez que as instituições que deveriam, no mínimo, zelar pela proteção dos direitos e da integridade física de todo e qualquer cidadão – a exemplo do Ministério Público –, freqüentemente, incorrem no erro de expor, ou permitir a exposição das pessoas antes mesmo da apuração dos fatos e da condenação pela Justiça.

Um acontecimento curioso, do ponto de vista da análise dos interesses que movem a imprensa e da demonstração de seu caráter sensacionalista, além de corporativista, foi a morte do jornalista Tim Lopes, da TV Globo, no dia 2 de junho de 2002. Ele realizaria uma reportagem investigativa e pretendia filmar, com uma câmera escondida, um baile *funk*, na Vila Cruzeiro, favela pertencente ao Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro. Segundo noticiado pela TV Globo, o jornalista decidiu pela reportagem após receber uma denúncia dos moradores da favela de que nos bailes, patrocinados por traficantes, acontecia a exploração sexual de jovens e o consumo de drogas. Esta seria, então, mais uma reportagem de repercussão nacional. Mas, o profissional, uma vez identificado pelos traficantes, acabou assassinado.

A partir daí, uma seqüência de reportagens sobre a vida do repórter e sobre a realidade do mundo das drogas passou a ser veiculada, incessantemente, ao mesmo tempo em que a própria emissora, através das suas reportagens denunciava a morosidade do Poder Público e acusava a ineficiência da polícia, principalmente, cobrando, insistentemente, o esclarecimento do crime. Concomitantemente, a Rede Globo iniciou uma campanha para encontrar os acusados do assassinato do jornalista. A prisão de Elias Maluco, já considerado o “bandido mais perigoso do Rio de Janeiro”, e dos demais acusados, passou a ser uma “questão de honra” por representantes do governo do Rio do Janeiro. Num empenho frenético, os meios de comunicação, em geral, ajudaram a divulgar, como nunca, o telefone do Disque-Denúncia, sistema de denúncia anônimo. A polícia realizou incursões diárias no morro, em busca do corpo do jornalista e dos culpados, ou de testemunhas que tivessem informação sobre o paradeiro dos assassinos. Em 15 dias, a quadrilha já estava identificada por completo, e, dentro de pouco tempo, na prisão.

O assassinato de Tim Lopes mobilizou a polícia, os políticos e os meios de comunicação, graças ao poder de penetração da Rede Globo. Entretanto, não são todos os casos de morte violenta que adquirem tanto respaldo, tanta cobrança e pressão às autoridades. Outros cidadãos brasileiros, inclusive jornalistas de outras empresas, também assassinados no exercício de suas atividades, não tiveram tanto destaque, nem a mesma rapidez na investigação dos crimes.

O caso Tim Lopes despertou a atenção da sociedade, não fosse a própria atrocidade cometida pelos criminosos, mas, também, a insistência na divulgação, e os movimentos da classe realizados para a mobilização e cobrança junto ao Poder Público,

causou tamanha indignação na sociedade, e, para os observadores, críticas ao tratamento diferenciado, pela mídia e, em seqüência, pela polícia, a vítimas da violência.

Não se intenta, aqui, depreciar o papel da imprensa investigativa. Na verdade, cabe valorizar sua utilidade, segundo uma atuação responsável em um Estado Democrático de Direito. Por outro lado, configura-se, também, uma contribuição se evidenciada e discutida outra face, muitas vezes, oculta na esfera da mídia, que, contrariamente, presta um desserviço à sociedade, à medida que se torna lesiva, não só aos indivíduos, em geral, mas ao próprio funcionamento da Justiça, em particular, constituindo. Como defende Cervini (2002), trata-se de uma manifestação de ‘extravitimização jurisdicional’, pela qual os operadores da Justiça sofrem influência em seu livre arbítrio na função por interferência dos meios de comunicação de massa. Nesta concepção, os meios não se limitam a explorar determinado assunto ou criar uma falsa imagem da realidade, mas passam a produzir realidades, idéia, como já visto, igualmente, defendida por Guareschi (1991).

A idéia da construção de realidades produzida pela mídia é objeto de análise de estudiosos, que se reportam às teorias da comunicação de massa lançando-se, ainda, ao encontro da perspectiva da psicologia, seu grande alicerce. Assim, encontram-se como base de fundamentação as primeiras teorias desenvolvidas, calcadas numa visão de onipotência dos meios e no modelo estímulo-resposta, na década de 20.

Ao final do século XIX, a sociedade passa por transformações, sendo vista como a sociedade das massas, homogênea, composta por indivíduos isolados psicologicamente e passivos. E, com o advento da Primeira Guerra Mundial, a psicologia

se consolida como instrumento de utilidade para o poder, reconhecida nos efeitos provocados via propaganda nazi-fascista, tendo contribuições no desenvolvimento das Teorias da Agulha Hipodérmica, da Transmissão em Cadeia, dentre outras, cuja idéia central partia do pressuposto básico da onipotência dos meios. Neste sentido, os estímulos provindos das mensagens incidiriam diretamente nos indivíduos, vistos como uma massa uniforme, um público a reagir de imediato aos estímulos.

Nessas teorias, o emissor era o ponto comum de observância, vale dizer, suas estratégias para manipulação do receptor, precisamente as características dos estímulos a agir sobre o público. Wisehart, neste sentido, foi pioneiro quanto à percepção da influência dos meios de comunicação de massa na opinião pública com relação à criminalidade e à Justiça, afirmando que

“(...)de los diarios surge la primera información. La misma prensa transmite desde el primer momento su apreciación de los hechos, generando temores y demandas crecientes a las autoridades.”(1968,515-555)

Da crença na predominância do emissor, passa-se, na década de 40, para uma outra perspectiva, a de que determinados conteúdos poderiam influenciar em pessoas específicas, e os pressupostos teóricos da psicologia behaviorista cede espaço para estudos empíricos da psicologia experimental e psicologia social, ficando as atenções agora direcionadas para a audiência, considerando o público sob a ótica do indivíduo diferenciado, e não da massa uniforme.

A concepção do poder dos meios de comunicação de massa é, então, modificada, segundo o desenvolvimento de novas teorias: teoria da exposição, percepção e retenção seletivas (os indivíduos tendem para a comunicação convergente com suas opiniões, seus interesses; lembram das mensagens que lhe são convenientes, numa conduta seletiva); teoria da dissonância cognitiva (a mensagem que rompe com a congruência interna do princípios, conhecimentos e ações do receptor, acaba sendo por este rejeitada ou interpretada em outro sentido); teoria das categorias sociais (pessoas de características sociais semelhantes apresentam sinais em comum no seu comportamento quando da exposição às mensagens).

As pesquisas sobre a influência e o poder da comunicação seguiam em curso, e as constatações cada vez mais na direção da negação do anteriormente defendido acerca da hegemonia do emissor. Paulatinamente, as contribuições da sociologia, em adição à psicologia, caminhavam no sentido contrário da visão anterior quanto à uma homogeneidade de audiência, de isolamento psicológico e passividade do receptor. A influência do grupo passa a ser alvo de observação, como preconizado nos estudos de Lazarsfeld, Gerelson e Gaudet (1968), nos anos 40, em que é desenvolvida a teoria dos escalões da comunicação, evidenciando o papel relevante dos líderes de opinião em termos de influência interpessoal. Posteriormente, a teoria dos usos e gratificações, segundo a qual a interação das pessoas com a mídia se explica pelo uso que os primeiros fazem dos conteúdos desses meios e as gratificações que podem obter.

Klapper (1974) desenvolveu a teoria dos efeitos limitados, segundo a qual, uma série de fatores condicionam o estímulo no receptor, a saber: a comunicação de massas,

por si só, não é auto-suficiente para o estímulo, mas atua internamente em um conjunto de outras influências; a comunicação de massas atua como agente de reforço às condições existentes. É neste contexto que surge o mito da objetividade jornalística, na literatura sociológica, década de 60, creditando ao profissional a característica de transmissor de mensagens objetivas. E, como defende Morrison, na interpretação do público a respeito de um crime há incidência de fatores como relações sociais, valores e consensos; estabelecendo, ainda, que em uma democracia a imprensa não tem o controle sobre o público, mas é uma das ferramentas de formação de juízo de um indivíduo, socialmente integrado.

Sem desconsiderar as relações interpessoais como elemento influente na formação de opinião, outra corrente de pensamento passa a questionar o papel do grupo enquanto produtor e legitimador das decisões. Desse modo, compreende-se a relação de tal questionamento com o fato de que as informações importantes do dia-a-dia passam a chegar ao receptor diretamente pelos *mass media*, suprimindo a necessidade de qualquer discussão no grupo social, relativizando a importância das relações sociais, a partir de uma perspectiva que considera o desenvolvimento da televisão, principalmente, e a mobilidade social horizontal, que esclarece o por que da redução da influência interpessoal e o aumento da influência dos meios de comunicação de massa. É a teoria do “*Agenda-Setting*”, atualmente em evidência, cujo fundamento encontra-se na investigação das relações entre os assuntos destacados pelos *mass media* e os considerados mais relevantes para o público, em geral, ou para um setor, em particular. A grande contribuição na direção dessa corrente partiu de Mc Combs e Shaw (1972,63), e o ponto forte de sustentação desta teoria encontra-se na relação entre o conteúdo dos meios e a percepção do público do que é o assunto do

dia, na clara demonstração de que mesmo que os meios de comunicação de massa não tenham o poder de transmitir o como pensar, o fazem no sentido de impor ao público em que pensar.

A teoria do Agenda-Setting revigorou com novos argumentos a idéia do efeito de agendamento da mídia ao mesmo tempo em que procurou estabelecer modelos de pesquisa capazes de gerar dados e evidências desse efeito pelo confronto entre a agenda da mídia e a agenda do público. Basicamente, a idéia é que (1) a mídia ao cobrir determinados assuntos e ignorar outros e ao usar determinados enquadramentos constrói uma representação da realidade; (2) a mídia não influencia necessariamente o comportamento do indivíduo sobre um assunto ou questão, mas delimita o conjunto de temas sobre os quais o indivíduo deve pensar e ter uma opinião; (3) a mídia, ao hierarquizar os temas, estabelece prioridades temáticas tanto para os jornalistas quanto para o consumidor de informações e o eleitor. Deste modo, a hipótese da agenda-setting não só revitalizou a crença original sobre a influência da mídia, estabelecida pioneiramente por Lippmann (1997), em 1922, como repercutiu notavelmente no campo de estudos sobre as campanhas políticas à medida que um dos corolários de seus pressupostos é a de que tanto os partidos quanto os candidatos procuram compatibilizar a agenda da campanha com a agenda da mídia e a do público.

Em resumo, há um consenso razoavelmente estabelecido entre diferentes autores e tradições teóricas sobre a influência da mídia (positiva/negativa, variando em grau e intensidade dependendo da perspectiva analítica) na configuração (tematização, agenda, etc.) do campo político (esfera pública, opinião pública, etc.) e, por extensão, dos embates

eleitorais. O reconhecimento do poder de agenda da mídia certamente autoriza e legitima a exigência normativa de uma imprensa independente (definida restritivamente, para os propósitos desse artigo, como uma imprensa desvinculada dos interesses partidários e eleitorais, mas certamente também dos grupos de interesses econômicos) capaz de potencialmente informar com a maior objetividade possível o leitor.

Com todo o movimento da comunicação de massas no país, a partir das características percebidas hoje, pode-se afirmar que a imprensa passa por uma transformação de alguns conceitos. Para Ramonet (1999), um dos conceitos básicos do jornalismo, o da informação, é um dos que sofreu mudança de percepção para os profissionais da comunicação. Neste sentido, informar, que, em princípio, pressupõe possibilitar a descrição precisa, comprovada de um acontecimento, acompanhada de parâmetros contextuais para a compreensão do significado em seu conjunto, adquire uma nova configuração. Questões básicas, como “Quem fez o quê? Quando? Onde? Como? Por quê? Com que meios? Em que circunstâncias? E quais as conseqüências?”, têm sido renegadas. Isso se explica em função do caráter dominante de um dos meios, que vem se sobrepondo: a televisão, cujo modelo vem se sobrepondo e influenciando os outros *medias*.

Com sua particularidade, sua instantaneidade, sua atratividade por imagens e sons, a televisão, sobretudo com o telejornalismo, impõe uma concepção distinta do que seja informação. Em decorrência da aceitação e preferência por esse modelo, por esse instrumento, informar passou a significar “mostrar a história em curso, a história acontecendo”, “fazer o público assistir – se possível, ao vivo -, os acontecimentos” (Ramonet: 1999, 132). Assim, o primor de um levantamento de dados mais preciso,

melhor elaborado, com o tempo necessário, fica subjugado, em detrimento da urgência da televisão, que privilegia a ação, a imagem, a instantaneidade do evento, que se basta para dotar um acontecimento de significação, suprimindo do espectador a compreensão do alcance de um evento, sendo suficiente para sua satisfação, apenas, vê-lo. Disto a farta exploração pelos canais de tv sobre acontecimentos variados, principalmente, os relacionados a tragédias, crimes, violência, assuntos com grande potencial de impacto e retenção de audiência - em que os jornalistas passam a ser, até, desnecessários, visto que a narrativa fica em segundo plano na ordem de prioridade. Nestes episódios, o telespectador passa a acompanhar pela televisão, o desenrolar dos fatos, a exemplo do assalto ao ônibus 174, no bairro do Jardim Botânico, Rio de Janeiro, em que um marginal, armado, seqüestrou o coletivo, submetendo os passageiros a horas de terror, culminando na morte de uma professora primária, refém do bandido, que, posteriormente, foi morto, por policiais, no camburão. Esse é um exemplo típico, em que o acontecimento, já em curso, passa a ser acompanhado pelo público, que vive a situação e toda a sorte de especulações, “tiros no escuro”.

Tal tipo de informação torna-se pernicioso, pois, com todo o fascínio das imagens, a tendência é do público se viciar, e esperar situações cada vez mais violentas, eventos palpitantes, notícias sangrentas, uma demanda que incentiva a oferta de dados manipulados e “blefagens”.

Ramonet (1999) prossegue em sua análise sobre a concepção da notícia na tv, denunciando um outro conceito que, em sua visão, sofreu alteração: o da atualidade. Esta passa a ser determinada em função da televisão, construindo a realidade, provocando o

choque emocional, e determinando a relevância dos assuntos segundo as imagens disponíveis, gerando uma percepção da população de que a importância dos acontecimentos é diretamente proporcional à riqueza de imagens. E nesse novo ordenamento, um evento com visibilidade, em tempo real, passa a ser mais valorizado, o que significa dizer que as palavras ou textos valem menos que imagens – que, também, ganham dos jornais impressos em tempo.

Outro conceito em mudança, para Ramonet (1999), consiste na veracidade da informação. A informação passou a ser verdadeira, não por obedecer a critérios objetivos, imparciais, confirmados pela fonte, mas porque outros meios de comunicação repetem o discurso, o confirmam. Assim, a demonstração passa a ser desnecessária, pois com a mesma notícia circulando pela televisão, depois pelos rádios e pelos jornais impressos, isso passa a ser suficiente para dar credibilidade à informação, potencializando-se com a existência da Internet.

Nessa dinâmica, torna-se difícil distinguir o falso do verdadeiro, e os profissionais da comunicação passam a atuar não no sentido de desvendar os rumores e investigar o que está em evidência, mas, simplesmente, repetir. Isso é o que a indústria midiática caracteriza o jornalista: o mimetismo. Visualiza-se esse potencial de tornar rumores em verdades, se lembrado o “Caso Escola-Base”, ocorrido em São Paulo, onde uma família que trabalhava em uma escola infantil, só não foi alvo de linchamento pela comunidade porque conseguiu se refugiar em tempo. Neste caso, a divulgação de rumores, em toda a imprensa, de que crianças teriam sido vítimas de abuso sexual por parte dos proprietários da instituição, ocasionou sérios danos, e a escola fechou as portas. Começava,

uma série de acusações, de especulações e devaneios. Após anos, a investigação concluiu que não havia acontecido crime como divulgado, mas as conseqüências foram desastrosas. Mesmo após o esclarecimento, a imagem de criminosos permaneceu, e, obviamente, o reconhecimento do erro pela mídia não veio nas mesmas proporções do estrago provocado pelos holofotes das câmeras, nem das fotos estampadas nos jornais.

A concorrência desenfreada entre empresas de comunicação leva a mídia a abandonar sua missão cívica. O que conta é a rentabilidade, o lucro, e as conveniências econômicas prevalecem sobre o dever da verdade. Em função do desenvolvimento da tecnologia e da rapidez com que tudo se processa e a agilidade exigida pelas empresas, o tempo para a apuração das informações pelos jornalistas passou a ser menor, com isso as notícias se tornam cada vez mais superficiais, e também mais chocantes, numa tentativa de dissimulação pela falta de conteúdo de valor. As empresas passam a adotar práticas que mantêm os custos baixos e aumentam a renda da produção.

CONCLUSÃO

As questões mais prementes da sociedade, atualmente, encontram-se insufladas por diferentes fatores a se inter-relacionar. Isto pode ser compreendido se observadas algumas situações reais, através de questionamentos: como pensar a política econômica sem considerar o impacto de alterações de rumo na dinâmica social? Como pensar políticas públicas na área habitacional sem levar em consideração políticas de desenvolvimento urbano ou mesmo de trabalho, saúde, e educação sem planejamento familiar? A exemplo dessas questões, de forma similar, entende-se que discussões sobre a ineficiência da polícia, das políticas de Segurança Pública não podem mais ser pensadas sem a consideração de um ator, reconhecido, por vários setores, como determinante na dinâmica da sociedade.

A partir de todo um levantamento bibliográfico, verificou-se a ausência de estudos sistematizados para a dupla temática proposta neste estudo, e o referencial teórico, assim, teve de ser fracionado por tema. Observou-se, ainda, que, embora a mídia seja reconhecida como um quarto poder - tendo, como tal, influência em todas as esferas da vida social-, a correlação com a questão da segurança pública, enquanto um dos setores a sofrer sua influência, é, praticamente, inexistente.

Na era da informação, a imprensa exerce um papel tão pujante na sociedade, como visto, que já é considerada por vários autores como um “quarto poder”. Torna-se compreensível, assim, a opinião de alguns de que a comunicação constrói a realidade. Num mundo caracterizado por informação “*on line*” a única realidade passa a ser a representação da própria realidade. Algo existe ou deixa de existir à medida que é veiculado. E sob este

aspecto, desvenda-se o poder da comunicação: cria realidades ou as suprime pelo fato de não evidenciá-las.

Mas, em vez de apenas admitir e silenciar diante da magnitude desse “quarto poder”, urge sejam promovidos debates a respeito desse tema. A intromissão da mídia nos assuntos da sociedade, por vezes, adquire outro sentido, que foge ao interesse público, já que, de posse de um arsenal de argumentos embasados nos preceitos democráticos e na liberdade de informação, divulga notícias, segundo as orientações das editoriais e os interesses de determinados grupos.

Nesse aspecto, se, paralelamente, já há o discurso quanto à necessidade de um modelo democrático de polícia, que considere o respeito aos direitos humanos, a ética, a transparência, a prestação de contas à sociedade, e se a mídia, recorrentemente, prega esses mesmos conceitos, seu papel deve, igualmente, ser questionado.

A discussão em torno da criminalidade no Brasil está desfocada por consequência da *miopia*, intencional ou não, dos atores que decidem analisar ou combater o crime organizado. Por conta disso, as argumentações em torno da eficiência da polícia brasileira no combate à criminalidade escondem motivos obscuros que corroboram para a ineficiência das instituições policiais.

Um novo tipo de violência, em que a ausência de finalidades e o desprezo pelo outro ser humano resultam num *status quo* caracterizado pelo distanciamento, pelo comportamento impiedoso, passivo, cruel. A novidade de agora é que as ditas qualidades

do sistema dominante são cada vez mais palavras sem referência histórica, símbolos sem coisa concreta, imagens sem vigor ético-político, ondas de sensacionalismo. É a exploração mercantil-emocional de um ou outro episódio, e as políticas e não-políticas geradoras da degradação ficam intocadas. Fortificando o sensacionalismo, a falsa defesa do interesse público escala um culpado, assim proporcionando a conveniente guarda a quem tenha real responsabilidade pela degradação social e pela omissão nas restrições à criminalidade.

É assim que o sensacionalismo de que se vale a imprensa de certos tipos de crimes, tragédias, escândalos configuram um traço típico da mídia brasileira em relação à criminalidade. Dessa forma, traçar planos de ação no sentido de reforma das polícias, de combate à corrupção, de enfrentamento da criminalidade sob a ótica da prevenção, jamais serão eficazes, eficientes - mesmo contando, adicionalmente, com projetos sociais-, sem um trabalho integrador com os meios de comunicação de massa e uma diretiva para postura profissional na integração entre ambos, Sistema de Segurança (que vai além da polícia) e *Mass Media*, para o trato responsável das questões da segurança pública.

No Plano Nacional de Segurança Pública, Capítulo I, em seu Compromisso nº 6, estão previstas ações de governo no sentido de estimular a auto-regulamentação da imprensa, campanhas de mobilização pela paz, estabelecimento de Conselho de Comunicação Social, fixação de critérios atualizados para a classificação indicativa de faixa etária e medidas administrativas sancionadoras. Trata-se de um avanço, à medida em que, de certa forma, a temática entrou na pauta de preocupações do governo. É um início. O problema, na verdade, se apresenta quando são percebidas a inexistência de especificidade quanto uma tentativa de normatização de conduta profissional responsável, ao

estabelecimento de um pacto para o próprio aparato de segurança no convívio diário com os jornalistas, e vice-versa, bem como a morosidade para transformação de teorizações em ações afirmativas. Da mesma forma, as ações propostas no plano, não prevêm, nesta temática, a participação da sociedade: ela é entendida somente como receptor, passivo.

Insuficiente, portanto, se faz a crítica ao modelo de polícia vigente se não vier acompanhada da crítica ao modelo de outras instituições operantes no segmento do interesse coletivo, agentes, portanto, de todo e qualquer processo que molde e defina os rumos da sociedade, como os meios de comunicação de massa. Nesta perspectiva, entende-se que questões sobre segurança, qualidade de vida, incremento da cidadania e fortalecimento das bases democráticas do Estado aludem mais do que os apelos lançados sobre mudanças nas polícias. É imperioso aprofundar o conhecimento sobre a ação da mídia, seus modos de atuação e seus interesses político-econômicos, de modo a compilar as informações possíveis de entrelaçar-se aos assuntos de segurança.

Planos, programas e projetos nessa direção são bem-vindos, certamente. Mas, com a discussão, prévia, com todos os atores envolvidos, a integração entre si, bem como a participação da comunidade acadêmica, no sentido de produção e aplicabilidade de estudos, que façam convergir as questões relativas à temática, hoje dispersos. Este trabalho pretende, assim, configurar uma primeira tentativa nesse caminho.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Alzira Alves de (org.). Transição em fragmentos: desafios da democracia no final do século XX. RJ: FGV, 2001.
- _____ ; LATTMAN-WELTMAN, Fernando e KORNIS, Mônica Almeida. Mídia e política no Brasil: jornalismo e ficção. RJ: FGV, 2003.
- ANDRADE, Thompson Almeida & LODDER, Celsius. Sistema urbano e cidades médias no Brasil. RJ: IPEA/INPES, 1979.
- BAGDIKIAN, Bem H. Sociologia da comunicação: máquinas de informar. Trad. Nathanael C. Caixeiro. RJ: Civilização Brasileira, 1973.
- BAYLEY, David. H. (1992). In: BRETAS, Marcos Luiz. Observações sobre a falência dos modelos policiais. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S.P, 9(1):79-94, maio de 1997.
- BAQUERO, Marcelo (org.). Condicionantes da consolidação democrática: ética, mídia e cultura política. Porto Alegre: Ed. UFRS, 1996.
- BEATO, Cláudio. Polícia e sociedade democrática. Conjuntura Política. RJ, nº 17, abril-2000.
- BENEVIDES, Maria Victória. Violência, povo e polícia: violência urbana no noticiário de imprensa. SP: Brasiliense, 1983.
- BOURDIEU, Pierre. Sobre a televisão. Trad. Maria Lúcia Machado. RJ: Jorge Zahar Ed., 1997.
- BRANDÃO, Berenice Cavalcanti e CARVALHO, Maria Alice Rezende de. A polícia e a força policial no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro : PUC, 1981.(Serie Estudos PUC/RJ, 4).
- BRETAS, Marcos Luís. Ordem na Cidade: o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro: 1907-1930. RJ: Rocco, 1997a.
- _____. A guerra das ruas: povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro. RJ: Arquivo Nacional, 1997 b.
- _____. "Observações sobre a falência dos modelos policiais". Tempo Social, Rev. Sociologia da USP, v.9, nº1, 1997 c.
- BUCCI, Eugênio. Sobre ética e imprensa. SP: Cia. das Letras, 2000.
- CAMPOS, Roberto. A lanterna na popa. RJ: Topbooks, 1994.

- CARVALHO, José Murilo de Carvalho. Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi. SP: Cia. das Letras, 1987.
- ENZENSBERGER, Hans Magnus. Elementos para uma teoria dos meios de comunicação. Trad. Helena P. Cunha e Moema P. Augel. RJ: Tempo Brasileiro, 1978.
- FICO, Carlos. Reinventando o otimismo: ditadura, propaganda e imaginário social no Brasil. RJ: FGV, 1997.
- FOUCAULT, Michael. Microfísica do poder. Trad. Roberto Machado, RJ: Graal, 1979.
- GALLIANO, A. Guilherme. O método científico: teoria e prática. SP: Harbra, 1979.
- GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. SP: Atlas, 1988.
- GUARESCHI, Pedrinho A.(org.). Comunicação e controle social. Petrópolis: Vozes, 1991.
- HILL, Levi Clement. Relações públicas no governo municipal. Cadernos de Administração Pública. RJ: EBAP, FGV, 1954.
- HABERMAS, Jurgen. Teoria de la acción comunicativa. Trad. Manuel Jimenez Redondo. Madrid: Taurus, 1987.
- HOLLOWAY, Thomas H. Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX. Trad. Francisco Azevedo. RJ: FGV, 1997.
- KLAPPER, J.T.: "Efectos de las comunicaciones de masas", Aguilar, Madrid: 1974.
- LAZARFIELD, P. F.; BERELSON, B. e GAUDET, H.: "The People's Choice", Columbia University Press, New York: 1968.
- LERNER, Daniel. Comunicação e mudança nos países em desenvolvimento. Trad. Maria Heloísa Cappelato. SP: Melhoramentos, 1973.
- MARCONDES Filho, Ciro(org.). Política e imaginário nos meios de comunicação para massas no Brasil. SP: Summus, 1985.
- _____. A saga dos cães perdidos, 2000. Apud BUCCI, Eugênio. Sobre ética e imprensa. SP: Cia. das Letras, 2000.
- MATTERLAT, Armand. Apud GUARESCHI, Pedrinho A.(org.). Comunicação e controle social. Petrópolis: Vozes, 1991.
- MATHIAS, Suzeley Kalil. Forças Armadas e Administração Pública: a participação militar nas comunicações e na educação, 1963-1990. SP: UNICAMP, 1999. (Tese de Doutorado).

- Mc COMBS, M.E. y SHAW, D.L.: "The agenda-setting functions of the mass media", *Public Opinion Quarterly*, 36, 1972.
- MOTTA, Fernando Prestes e CALDAS, Miguel (orgs.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. SP: Atlas, 1997.
- MUNIZ, Jaqueline de Oliveira. "Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser. Cultura e cotidiano da Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro". RJ: IUPERJ, 1999a. (Tese de Doutorado).
- _____ et ali. *Conjuntura Política*. Boletim de Análise nº 6. Departamento de Ciência Política – UFMG; abril de 1999b.
- OLIVEIRA, Miguel Darcy de & outros. *Você e a violência*. RJ: Vozes, 1985. Centro de Estudos Fundação Konrad Adenauer Stiftung. *Segurança pública como tarefa do Estado e da sociedade: Debates*, nº.18. SP: 1998.
- ORTRIWANO, Gisela S. _____.
- OSBORNE, David. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. 1994.
- PERLMAN, Janice E. Trad. Waldívia Marchiori Portinho. *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. RJ: Paz e Terra, 1977.
- RAMONET, Ignacio. *A tirania da comunicação*. Trad. Lúcia Mathilde e. Orth. Petrópolis: Vozes, 1999.
- RIVERS, William. *Responsabilidade na comunicação de massa*. RJ: Bloch, 1970.
- SCAVONE, Lucila *et alii*. *A dimensão política da comunicação de massa*. RJ: FGV, 1975.
- SELIGMAN, Milton. *Segurança pública como garantia da liberdade e da cidadania*. *Idéias e Debate*, nº. 6. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1997.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. *A censura durante o regime autoritário*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, 4(10): 21-43, jun.1989.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *Síntese da história da cultura brasileira*. RJ: Civilização Brasileira, 1976.
- SMITH, Anne-Marie. *Um acordo forçado: o consentimento da imprensa à censura no Brasil*. Trad. Waldívia M. Portinho. RJ: FGV, 2000.

- THAYER, Lee. *Princípios de comunicação Administrativa*. SP: Atlas, 1972.
- TOURAINÉ, A. *Return of the actor*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 1988.
- VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em Administração*. RJ: Atlas, 1997.
- WISEHART, M.K.: "Newspapers and Criminal Justice", Roscoe Pund/Felix Frankfurter (eds.), *Criminal Justice in Cleveland* (1922), reimpressão: Patterson Smith, Montclair/N.J., 1968.
- ZAJDSZNAJDER, Luciano. *Ética, estratégia e comunicação na passagem da modernidade à pós-modernidade*. RJ: FGV, 1999.