

Visibilidade e *accountability*: o evento do ônibus 174

Rousiley C. M. Maia¹

Visibilidade: a mediação e a constituição pública de eventos

Os modelos de democracia deliberativa, os quais estabelecem um importante ideal ético e prático para o funcionamento da esfera pública, raramente se preocupam com o processo de mediatização operado pelos meios de comunicação. Como prática efetiva, o processo deliberativo apenas pode tornar-se visível – ser reconhecido e apreciado pelo cidadão comum – através dos veículos de comunicação de massa. Os meios de comunicação produzem um tipo de publicidade fraca, uma vez que expõem fenômenos, proferimentos, posições e planos para o conhecimento geral (Maia, 2002; Thompson, 1995; Gomes, 1999). Isso permite produzir um tipo de conhecimento “publicizado, compartilhado e socialmente acessível”, como J. Dewey (1954) influentemente escreveu.

Estudos diversos têm apontado que a imprensa exerce, entre outras, as funções de dar visibilidade à coisa pública, a demandas do público e a setores da sociedade, servindo como uma espécie de fórum; atua ainda como agente de vigilância e de mobilização (Norris, 2000; Abreu, 2003). Desde Edmund Burke, a mídia tem sido tradicionalmente vista como um dos atores clássicos que promove controle na divisão de poderes, através de mecanismos de “*checks and balances*”. Menos claro é o modo pelo qual a mídia opera como um fórum para o debate, *constrangendo* os interlocutores a seguir certas regras pragmáticas de trocas dialógicas *em público*, diante de uma platéia ampliada. Nesse sentido, procuro abordar a mídia não apenas como uma instância em que as falas dos atores sociais adquirem ‘visibilidade’, i.e., tornam-se disponíveis ao conhecimento do público em geral, mas, também, como uma instância que constrange os interlocutores a seguirem certas regras pragmáticas de *trocas dialógicas em público, diante de uma platéia ampliada*.

Particularmente em situações problemáticas, de escândalo ou crise (envolvendo matérias passíveis de regulamentação), os meios de comunicação de massa convocam os representantes das instituições públicas a prestarem contas, a explicarem e a justificarem suas ações diante de seus públicos. Isso permite confrontos diretos ou virtuais entre os representantes do aparato estatal-administrativo, os especialistas e os atores da sociedade civil.

Há frequentemente uma troca de visões e interpretações num processo de idas e vindas, que também se ramifica para além da oposição inicial dos enunciados de cada falante. Como numa atividade dialógica, aqueles falantes que se expressam na cena midiática podem incorporar e re-interpretar as contribuições dos outros em seus próprios termos; podem adotar um vocabulário não utilizado anteriormente, alterar o julgamento e o próprio modo de expressão (Bohman, 2000:58). Evidentemente, esta é uma atividade que nem sempre resulta, na prática, em um diálogo aberto entre a administração pública e seus públicos. De tal sorte, é fundamental que as condições de possibilidade, as limitações desse processo e os obstáculos que lhe são impostos sejam identificados e discutidos.

Neste artigo, pretendo examinar particularmente o modo pelo qual a mídia, diante de uma situação problema, ajuda a instaurar um processo de *accountability*², isto é, de prestação de contas, de responsabilidade pública das pessoas públicas. Para tanto, busco investigar empiricamente práticas efetivas de discurso político mediado, apreendidas em sua especificidade histórica e cultural, a respeito do evento do sequestro do ônibus 174 ocorrido em 12 de junho de 2000 na cidade do Rio de Janeiro³. O sequestro ao ônibus criou um evento público de notável repercussão global: foi transmitido “ao vivo” por 4 horas ininterruptas⁴ para

uma platéia estimada em 54 milhões de espectadores, interrompeu a rotina dos lares e de diversas instituições no país e motivou o pronunciamento do Presidente da República, do Governador do Estado e de diversos agentes públicos.

Das diferentes dimensões de *accountability*

A questão da *accountability* como “o dever de prestar contas sobre as próprias ações” ou “a obrigação de dar satisfações” é fundamental para a qualificação da democracia moderna. Diz respeito ao requisito para que representantes, na disposição de seus poderes e deveres, respondam aos representados, dêem respostas às críticas ou demandas a eles dirigidas, e aceitem (alguma) responsabilidade por falhas ou falta de competência. No contexto do Estado democrático, o processo central da *accountability* se dá entre os cidadãos e os ocupantes dos cargos públicos, dentre e entre as fileiras hierárquicas dos representantes oficiais, entre os políticos eleitos e os representantes das instituições burocráticas. Implica, *grosso modo*, em direitos de autoridade, através da interação e da troca social. Aquele que demanda *accountability*, por um lado, exige respostas e justificações, enquanto aquele que se mantém *accountable*, por outro lado, aceita responsabilidades e dá explicações.

A problemática da *accountability* evidencia a tensão interna existente entre a dimensão normativa do sistema político democrático – relacionada aos fins a que deve responder – e a dimensão operacional – relacionada às performances obtidas. Refere-se tanto ao funcionamento real das instituições públicas quanto à avaliação do desempenho destas: se é condizente com os interesses e as necessidades dos cidadãos. “A força motriz por trás de todo o sistema de *“accountability”*, como propõe Mulgan, “é o imperativo democrático de que as organizações do governo devem responder às demandas de representantes políticos e do público mais amplo” (Mulgan, 2000: 559).

É importante ressaltar que a dimensão normativa não diz respeito apenas a algum conjunto mais ou menos abstrato de valores ético-morais, o qual ficaria dependente de fortes idealizações. Refere-se, também, ao

conjunto de expectativas que os cidadãos produzem acerca do sistema e de seu desempenho, enquanto um processo coletivo, marcado pela historicidade e pela situacionalidade de atores concretos. De tal sorte, “tão ou mais importante do que o desempenho *real* da democracia”, como destaca Lattman-Weltman, “é a percepção que os atores têm, ou podem ter, acerca desse desempenho e de quanto o regime e seus mandatários respondem, prestam contas às suas necessidades e interesses” (Lattman-Weltman, 2001:2). De modo mais específico, diversos autores da teoria democrática e da administração pública (Hunold, 2001; Roberts, 2002; Romzek e Dubnick, 1987) vêm mostrando que o conceito de *accountability* pode desdobrar-se em questões analíticas distintas: a) ao senso interior de responsabilidade individual, a partir da expectativa acerca do interesse público esperado sobre determinada atuação, o que abrange o desempenho consciente dos deveres e das funções (*accountability* profissional ou pessoal); b) à aplicação de mecanismos e métodos diversos de ‘*checks and balances*’ para controlar as organizações públicas e as ações de seus agentes (*accountability* como controle). Têm como propósito fazer com que os oficiais públicos (representantes do público) ajam de acordo com as prescrições normativas e as regras legais, e, também, sejam constrangidos de modo adequado, ficando sujeitos a prestar contas, a oferecer explicações sobre suas ações e aceitar sanções; c) ao modo pelo qual os governantes visam atender aos desejos e às necessidades dos cidadãos e a eles dar satisfação, independentemente da existência de controle formal (*accountability* como “*responsiveness*”, a obrigação de dar satisfação); d) à dimensão presente na discussão pública, de troca dialógica entre os cidadãos, mesmo quando não existe uma relação formal de autoridade e subordinação entre as partes envolvidas na relação de *accountability* (*accountability* como diálogo)⁵ (Mulgan, 2000).

As cenas do sequestro do ônibus 174 desencadeiam vários mecanismos de prestação de contas entre as autoridades e membros de instituições encarregadas da segurança pública – incluindo a avaliação das pressu-

posições das instituições, a performance da corporação policial e as responsabilidades pessoais. Mas esclarecer por que o sequestro do ônibus 174 é um evento que demanda *accountability* não é uma questão imediata. Para nossos propósitos, interessa particularmente evidenciar a emergência e a transformação de disputas pela interpretação do sentido do evento e o processo de prestação de contas instalado no próprio espaço de visibilidade midiática.

A mediação de um problema complexo: ou por que o sequestro do ônibus 174 é um evento que demanda *accountability*?

Em primeiro lugar é preciso reconhecer que a violência em ato chama a atenção do público. Se na sociedade moderna os atos de violência – a tortura, o suplício do corpo, a brutalidade enquanto exibição da força física— continuam obviamente existindo, eles ocorrem geralmente longe do olhar do público, da audiência em grande número. A modernidade retirou a violência da cena pública e expropriou a experiência da violência da vida ordinária, como discutido por Giddens e Foucault (Giddens, 1991; Foucault, 1987). Através da transmissão ao vivo do sequestro, a violência em ato – o descontrole do sequestrador, o uso da força para manter os passageiros como reféns dentro do ônibus, a sequência de ameaças – pôde ser “vista e ouvida por todos”⁶. Isso permitiu a vivência mediada de “uma situação aterrorizadora”. Diversos pronunciamentos de pessoas comuns veiculados na mídia apontam que o episódio acionou lembranças de experiências violentas vividas ou potencialmente concebidas⁷, provocando “terror”, “indignação”, desejo de “interferir nos eventos” para interromper o curso das ações ou para “fazer justiça com as próprias mãos”⁸.

“Fiquei vidrado naquela televisão, como se adiantasse... Fiquei torcendo, aflito, angustiado, para que o canalha morresse logo e deixasse aquelas pessoas voltarem para suas casas, para suas famílias. Que pena que não era um filme, era realidade” (comerciante)⁹

“E eis que, de um instante para outro, ao chegar a minha casa depois de mais um dia cansativo de trabalho, me vi ajoelhada no meio de minha sala, rezando, implorando a Deus por misericórdia, suplicando para que aquela ‘estória’ tivesse um final feliz!”¹⁰

“Acho que se eu tocasse no controle remoto me bateriam, tamanha a concentração de todos. E eu mesmo não consegui sair da frente da TV” (gerente de uma loja de TV).

“Parecia que eu estava assistindo a um filme, mas era real” (funcionário da Assembléia Legislativa).¹¹

As imagens da violência em ato durante o sequestro – absolutamente corriqueiras em produções cinematográficas – ao negarem o estatuto ficcional, provocam um choque. A violência emerge como algo que não deveria ocorrer, ela parece resvalar de uma outra ordem. Ademais, a faceta mais peculiar das práticas da violência urbana é o seu caráter difuso, imprevisível, sem ‘lugar’ definido no corpo social ou no cenário ampliado da cidade (Diógenes, 2000: 55).

A forte dramaticidade do episódio, contudo, não é condição suficiente para instaurar um processo de deliberação, no sentido aqui defendido. O evento do Jardim Botânico – ocorrido em praça pública, sob os holofotes da mídia – expõe não exatamente o infortúnio e o destino trágico dos passageiros do ônibus 174, mas, sim, o drama urbano das metrópoles brasileiras e o risco que acomete a todos que precisam utilizar as calçadas e as vias públicas. Em uma sociedade com um dos mais altos índices de criminalidade e casos hediondos de violência urbana (IPEA, 2003: 89), ninguém pode sentir-se plenamente seguro ou a salvo das brutalidades testemunhadas através do vídeo. O evento dramatiza, assim, um problema percebido e refletido pelas pesquisas de opinião¹² como um dos mais graves do país; traz para o debate público a chamada “escalada da violência urbana” e a correlata questão da segurança pública. E, apesar do desfecho do sequestro – com a morte da refém por tiros provocados pela própria polícia e a execução do sequestrador dentro do carro da polícia a caminho da delegacia – poder

ser perfeitamente identificado como sinal do funcionamento normal das instituições policiais e de seus modos operatórios – que a rigor nunca funcionaram bem – o que mais se nota na mídia é a interpretação do processo como evidência clara de uma intensa crise institucional.

Accountability ao público em geral: “o país não aguenta mais”

Logo após o encerramento do sequestro, Fernando Henrique, o então presidente da República, através de pronunciamento transmitido em rede de televisão, interpela os telespectadores como parte de uma mesma comunidade política de “todos os brasileiros” – um de nós – que sente “um misto de pavor e indignação com o que estava acontecendo”¹³.

“Nós acabamos de assistir, todos estarecidos, durante horas, a uma cena de um sequestro de uma pessoa aparentemente drogada, numa violência absolutamente inaceitável e até certo ponto contristado por não ver uma ação mais rápida que fosse capaz de evitar o desenlace fatal de uma jovem absolutamente inocente. (...) E eu, como presidente da República, não poderia deixar de dar uma palavra primeiro de solidariedade à família, mas, também, ao povo sofrido das cidades do Brasil.”

O presidente dá mostras de que é sensível aos efeitos maléficos daquela “violência absolutamente inaceitável”, em termos do sofrimento humano afetando as vítimas reais ou potenciais. Nesse sentido, a violência desperta um sentimento genérico de solidariedade, derivado das obrigações éticas e morais da comunidade social, já que a segurança física da própria vida tende a ser um valor fundamental para todos. O próprio governador do Rio, após o episódio, assume o papel implícito do outro: “Não queria estar no lugar de nenhum dos passageiros¹⁴.” Essa menina poderia ser minha filha¹⁵.” O Presidente da República também adota o ponto de vista do que poderia ser chamado de “um

outro generalizado”: “há sempre uma tragédia pessoal por trás das estatísticas sobre a violência”. “Qual de nós não sofreu, indiretamente, a ação dessa violência?”¹⁶.

Como já apontado, o processo de debate público somente ocorre quando há um grau de sensibilidade e atenção, já instalados no meio social, para situações que se configuram como problemas que afetam a toda coletividade. De tal sorte, FHC ressalta que aquele acontecimento demanda séria atenção dos governantes e da própria sociedade.

“Isso impõe a todos nós brasileiros e, sobretudo, a nós, que temos responsabilidade de governo, a necessidade de uma ação conjunta, mais eficaz, para combater a violência, o crime, a droga, porque estamos chegando a um ponto que é inaceitável”.

Nesse sentido, a prestação de contas de FHC é direcionada ao público, e significa, de certa forma, uma aceitação legítima da responsabilidade dos representantes eleitos de garantir e bem comum e prover proteção e segurança pública à população. Desde as primeiras teorias do Estado Moderno reconhece-se que é finalidade mínima de um Governo manter as condições que permitam a coexistência pacífica entre grupos e indivíduos, impedindo ações violentas. Através da ordem jurídica, os indivíduos são expropriados da utilização da violência para atingir seus fins, ficando o Estado, como detentor do monopólio do uso legítimo da violência, com função de prover proteção pública aos cidadãos contra os custos externos à ameaça criminosa. A polícia, como a instituição de controle social por excelência, se encarrega de prevenir ou impedir os delitos contra a pessoa, contra a propriedade e contra os costumes. Reduz, assim, o risco de morte violenta que alarmava Thomas Hobbes e garante a ordem para os indivíduos perseguirem o próprio interesse, como desejava Adam Smith.

Por certo, a violência urbana é um problema complexo, sem uma terapia específica recomendada para resolução da construção da ordem democrática. Estudos contemporâneos não buscam mais explicar a violência urbana numa visão linear de causa e efeitos,

mas, ao invés disso, entende-se que “um conjunto de fatores desencadeiam um conjunto de dispositivos, com uma cadeia de efeitos que cruzam entre si” (Zaluar, 1996:53). Fatores sócio-econômicos (a persistência da miséria, o crescimento do desemprego nas cidades, a precariedade dos sistemas de educação, de assistência pública ou de reabilitação) reforçam os processos de segregação e exclusão social, negando à maioria da população os recursos básicos para auto-realização. Ademais, numa sociedade com forte tradição de relações hierárquicas, o princípio de igualdade – seja como igualdade perante a lei, seja como responsabilidade coletiva pela exclusão de classe – não chegou propriamente a se consolidar, nem como ideário, nem como prática do Estado de Bem-estar social (Paoli & Telles, 2000; Carvalho, 2000; Velho, 1996). A impossibilidade da constituição de processos de reciprocidade entre os cidadãos tende a gerar impasses socioculturais e a irrupção da violência dentro e entre os grupos sociais (Velho, 1996: 10; Soares, 2000).

Contudo, “os representantes são responsáveis pelas políticas que sustentam e também pelos resultados de tais políticas” (Gutmann & Thompson, 1996:137). Nesse sentido, FHC sustenta igualmente a expectativa de ser responsável pelos outros agentes dentro do sistema político para encontrar as soluções para os problemas sociais. O presidente reafirma que, apesar dos governos estaduais serem os responsáveis diretos pela segurança pública, as autoridades federais, “no âmbito de suas ações”, já estavam se “organizando para impulsionar um programa de emergência”, uma vez que “a violência assistida ... pelo Brasil obriga uma velocidade maior”¹⁷. Propõe, nesse âmbito, que os representantes oficiais formem “um mutirão de combate à violência”, para “agir com mais energia para coibir esses atos que são francamente assustadores”:

“Com todas as dificuldades que existem, nós temos que nos dar as mãos: os governadores, o presidente da República, as forças de segurança, as Forças Armadas, no que lhes corresponde, para pôr um paradeiro a essa onda de violência que tem no crime

organizado, na droga, as molas fundamentais. Acho que o país não aguenta mais”¹⁸.

A democracia representativa configura-se como uma cadeia de delegação de competências de decisão, em diferentes níveis: dos eleitores aos representantes eleitos, do legislativo às agências do executivo, do executivo aos diferentes setores ministeriais com suas secretarias, dos chefes de diferentes departamentos executivos aos servidores públicos. Tal cadeia de delegação se espelha a uma cadeia correspondente de *accountability*, a qual opera na direção inversa (Strom, 2000: 267). Apesar de algumas dificuldades conceituais¹⁹, tal noção contribui para mostrar os mecanismos que permitem aos mandatários fazer com que os agentes públicos sejam responsabilizados (ou responsabilizáveis), *accountable ex post*, pelo real funcionamento das instituições, no sistema democrático. Seguindo a via institucional, nota-se que o Presidente da República demanda que os agentes públicos venham a dar respostas ao problema:

“O governo federal entrará em contato de imediato, como já fiz hoje, com o governador do Rio de Janeiro, que naturalmente me disse que eles estavam fazendo o que lhes correspondia e eu disse que estava preparado para ajudar no que ele necessitasse. Mas eu sei que, nessas horas, depende da ação direta de quem tem o comando sobre a polícia”²⁰.

Accountability e controle: da “melhor solução possível” a uma operação “sem rumo e sem controle”

O primeiro pronunciamento oficial do Governador do Rio apresenta uma avaliação mais específica de “quem tem o comando sobre a polícia”. O governador lamenta a morte da refém e reconhece o desempenho da polícia como satisfatório.

“(...) a assessoria de imprensa de Garotinho informou que o governador “sentiu-se aliviado” com o desfecho, que ele elogiara a atuação

enérgica da polícia e que ele havia considerado que o final do sequestro havia sido “a melhor solução possível”²¹.

No dia seguinte, o governador declara que o desfecho não agradou nem a ele, nem ao comandante da operação e “falha foi ter morrido alguém”²². Também o secretário de segurança pública do Rio afirma, de maneira bastante ambígua, que os policiais deixaram de corresponder ao desempenho esperado: “a ação do soldado foi inoportuna, ele fez uma avaliação errada, mas se tivesse matado Nascimento, e a moça não fosse atingida por disparos, a ação teria sido correta”²³.

O primeiro passo para desencadear *accountability* é nomear algo como um problema (Pritchard, 2000). Não há exigência para explicação e justificação, a menos que alguém defina a questão como sendo algo impróprio, errado ou indesejável. Se, num primeiro momento, a morte da refém apresentada-se como um acidente ou uma fatalidade, novas falas vêm à cena, alterando tal quadro interpretativo. Estabelecem-se polêmicas principalmente em torno: a) da “conturbada” negociação entre os policiais e o sequestrador e, em particular, do tiro na hora da rendição, o qual provocou a morte da refém e b) da morte de Sandro do Nascimento, dentro do carro da polícia que o conduzia à delegacia, o que levanta a interpretação imediata de que os policiais “executaram” o prisioneiro.

Essas questões apresentam, de maneira dramática, as duas faces do problema da polícia na ordem social democrática: (a) a *eficácia* na provisão da ordem, a qual envolve a concentração de poder simbólico e instrumental na organização policial; (b) a restrição ao uso do poder na produção da ordem pelo policial – i.e., o uso arbitrário de poder pelos agentes do Estado, no combate ao crime (Paixão e Beato, 1997: 236; Soares, 2000: 29). A primeira polêmica pode ser caracterizada como um processo informal de *accountability*²⁴ – derivada do conjunto de expectativas políticas e sociais, bem como das normas das organizações burocráticas, de regras de operações de segurança, e dos códigos de ética profissional da corporação policial. A segunda polêmica, por

sua vez, desencadeia mecanismos formais de *accountability*, baseados em controles hierárquicos da corporação policial e do judiciário.

Contudo, não se pode adotar uma ‘visão realista’ desse processo, como se as regras fossem claras de início, ou que operem de maneira relativamente automática. Ao invés disso, a especificação de uma dada norma e sua aplicação ou a interpretação das ações em cada situação particular depende frequentemente da consideração de diferentes pontos de vista, envolvendo a discussão entre vários atores sociais. De tal sorte, é mais adequado conceber que diferentes tipos de *accountability* são acionados numa rede de relações, os quais encampam diferentes demandas de ‘prestação de contas’ – exercícios de julgamento e de apuração de responsabilidades – com os quais os oficiais públicos precisam, na prática, lidar.

No espaço de visibilidade midiática, os agentes da mídia, seguindo um procedimento convencional do jornalismo (Mouillaud, 2002), buscam escrutinar a atuação dos policiais durante o sequestro. Para comentar as técnicas e os procedimentos adotados pela polícia na operação, acionam as vozes de diversos especialistas – profissionais em ações táticas de segurança, membros da corporação policial atuando em instituições de diferentes estados, coronéis e delegados. Vários estrategistas e representantes superiores da corporação policial ressaltam que o processo de negociação foi – “completamente equivocado”²⁵, com erros de avaliação, com usos inadequados de equipamentos e confusão nas operações táticas:

“o atirador da PM carioca deu tiros considerados de alto risco para sua posição (...) a arma estava um pouco abaixada e ele não tinha noção precisa da direção do projétil (...). Aquilo foi uma loteria e a probabilidade de erro era muito maior que a de acerto”²⁶.

“Houve desencontro de informações e falta de um comando centralizado – considerada uma regra das mais relevantes nesse tipo de situação. A pior falha na ação foi a de comando. Uma tropa bem treinada não admite heroísmo individual”²⁷.

Os discursos especializados proporcionam um tipo de constrangimento particularmente forte. Ao longo do debate, vai tornando-se cada vez mais consensual que a ação dos policiais foi “desastrada”, contendo “uma falha atrás da outra”, uma “sucessão de erros”²⁸. O então Ministro da Defesa afirma, em entrevista, que “o desfecho do episódio deixou claro o despreparo dos policiais envolvidos na operação”²⁹. De maneira semelhante, o então Ministro da Justiça interpretou o episódio como uma demonstração de “quanto o Brasil está despreparado, pela ausência de técnica e competência, para enfrentar uma situação limite (...) o que se viu no desfecho foi que não havia rumo nem comando”³⁰.

Uma vez nomeado o problema, o segundo passo do processo de *accountability*, segundo Prichard (2000), é apurar responsabilidades, identificando os responsáveis pelas falhas. Apurar responsabilidades e imputar culpas não são processos coincidentes. Somente quando é possível estabelecer a culpa de determinados atores constitui-se a terceira etapa da *accountability*, isto é, o encaminhamento da questão para um tratamento jurídico ou para outros órgãos de regulamentação do Estado, requerendo a aplicação formal de punição ou a exigência de retratação. Diante da caracterização da ação dos policiais como inadequada e imprudente, os membros da corporação policial são chamados a investigar e a avaliar as ações praticadas (ou não praticadas), “não somente uns diante dos outros, mas, também, diante dos cidadãos, sendo que suas justificativas precisam apelar para o público em geral” (Gutmann & Thompson, 1996:137).

Em tais circunstâncias, fica particularmente evidente o papel que a mídia desempenha como instância de publicidade que constrange os interlocutores a seguir os padrões da comunicação pública, apresentando argumentos passíveis de serem defendidos em público. De tal sorte, os membros da corporação policial são chamados a explicar suas ações dentro de duas lógicas concorrentes – a da correção dos princípios pautando seus atos e, também, a das consequências desses atos. A chamada “neutralização” de Sandro foi particularmente questionada.

“No jargão dos policiais militares e civis fluminenses, “neutralizar” uma pessoa é a mesma coisa que matá-la (...) A ordem de Quintal [secretário de Segurança Pública do Rio] foi passada por Penteadó [comandante do BOPE] para dois soldados do Bope, que se posicionaram embaixo do ônibus”.³¹

A responsabilização de agentes particulares por ações específicas depende da possibilidade de poder ou não determinar se eles estiveram genuinamente envolvidos na tomada de decisão sobre as ações praticadas. Ao buscar tornar explícito aquilo que estava latente em seus entendimentos, restrito ao pequeno grupo da corporação ou sob o domínio das práticas da instituição, os policiais mostram-se, por um lado, particularmente preocupados em salientar que eles agiram em conformidade com uma regra legítima, seja a do código de conduta da corporação, seja a do Direito. “Neutralizar o sequestrador, no caso, é uma atitude correta se houver risco de morte para as vítimas.”³²

Por outro lado, os policiais têm dificuldades em equacionar as responsabilidades pessoais, tendo em vista as consequências da ação, no caso concreto. Apela, então, para que seus interlocutores façam um exercício mental, imaginando desfechos alternativos para o caso:

“Se ele [soldado Marcelo O. Santos] acertasse a cabeça do maldito viraria herói nacional e o Bope continuaria sendo a melhor tropa do mundo. Infelizmente, não acertou”.³³

“Não tenho como responder se a negociação teria êxito caso o soldado não tivesse atirado”.³⁴

Em diversas entrevistas³⁵, o comandante do Bope reafirma que não deu ordem aos soldados para atirar. Destaca que seus “homens são treinados para ter autonomia e tomar decisões”³⁶. Num sistema particularmente configurado para adequar-se às complexidades do conhecimento profissional e às competências técnicas peculiares, é comum

que os chefes de corporações adotem um padrão formal de justificação, ao serem chamados a prestar contas em instâncias externas à instituição. Os oficiais superiores tendem a sustentar a perspectiva de que precisam confiar em equipes especializadas e em empregados hábeis para proporcionar soluções apropriadas e que, portanto, confiam em seus subordinados para fazer o melhor trabalho possível (Bomzek e Dubnick, 1987).

No processo de avaliar as responsabilidades individuais, diversos interlocutores da corporação buscam sustentar a inocência dos policiais, negando a responsabilidade da autoria da ação ou mesmo autoridade pessoal suficiente para exercê-la. O próprio comandante do Bope declara que a negociação em casos como aquele exigira “a ação de forças especiais das polícias e não do efetivo que cuida do policiamento rotineiro”³⁷. Outros ressaltam que os policiais não contavam com os recursos necessários – aparelhagem técnica ou treinamento qualificado – para atingir as metas da instituição. Tais padrões de justificativa tendem a deslocar a responsabilidade individual para os atores coletivos, organizações e sistemas sociais, minando a base que permite imputar responsabilidades pelas consequências da ação a agentes singulares.

Outro padrão de justificativas utilizado por membros da corporação policial baseia-se na diluição das responsabilidades entre outras autoridades do centro do sistema político. Ao buscar responder quem seriam os verdadeiros responsáveis por aquela operação “sem rumo e sem comando”, alguns apontam que representantes de setores superiores do executivo exerceram um controle manipulativo da autoridade política, impedindo uma atuação eficiente da corporação policial. “A PM não teve liberdade de agir porque o governador ficou dando ‘piruada’ (palpite) por telefone”³⁸. Uma nota oficial da assessoria de imprensa do Governador do Rio, emitida logo após o encerramento do sequestro, e reproduzida em diversos em jornais impressos, sugere que uma rede de contatos³⁹ foi estabelecida durante o sequestro:

“Garotinho esteve durante todo tempo em contato direto com o secretário

de Segurança Pública do Estado, Josias Quintal, que, por sua vez, do próprio gabinete, matinha contato com o comandante do Batalhão Operações Especiais (BOPE) que atuava na cena do sequestro”⁴⁰.

Segundo a *Folha de S. Paulo*, o próprio Presidente da República teria telefonado para o Secretário de Segurança do Rio de Janeiro pedindo que os policiais lançassem gás lacrimogênio ou tomassem outra medida para dar um desfecho rápido ao episódio⁴¹.

Diversos autores que tratam da *accountability* na administração pública apontam as dificuldades para assegurar a responsabilidade pública dos agentes públicos (Hunold, 2001: 161-163; Roberts, 2002). Apesar de haver um acordo sobre a necessidade de fazer com que agentes particulares prestem contas de suas ações – como um aspecto fundamental a todas as tentativas de controlar o poder público – há pouco consenso sobre qual tipo de *accountability* deve prevalecer em um dado momento. Isso sobretudo quando se trata de processos informais de prestação de contas ou de apuração de responsabilidades profissionais ou políticas que contam com reduzido potencial de controle interno ou externo (Romzek e Dubnick, 1987).

Homicídio dentro do camburão e longe da visibilidade pública

A morte de Sandro do Nascimento dentro do carro da polícia que deveria levá-lo à delegacia é a segunda controvérsia importante que se desdobrou em torno do evento. Assim que o laudo da perícia médica é divulgado, afirmando que Sandro chegou ao hospital já morto, por asfixia, o então governador do Rio nomeia, de imediato, o problema: “a polícia asfixiou o bandido. Isso é intolerável, não tem cabimento em lugar nenhum”.⁴² A interpretação de que os policiais usaram a força de maneira ilegítima é também apresentada pelo secretário de segurança pública do Rio: “estamos convencidos de que foi praticado um crime no trajeto e os cinco policiais que o acompanhavam já estão presos no quartel do Bope e serão indiciados”⁴³.

A *accountability* é demandada em situações em que as expectativas e a coordenação das ações foram rompidas. Como já apontado, o Estado Moderno detém o monopólio da violência legítima para proteger os membros da sociedade. A utilização desta violência funciona, como propõe H. Arendt, como o último recurso de contenção “dos indivíduos isolados ... que se recusam a ser dominados pelo consenso da maioria” (Arendt, 1985: 27). Por princípio, a violência que sustenta a eficácia continuada de um poder coercitivo na produção da ordem distingue-se da violência que alimenta uma situação de terror, pelo fato de a primeira ser mensurável e previsível, exercida de maneira discriminada e ponderada, ao passo que a segunda é incomensurável e imprevisível, exercida de forma cega. Os policiais, ao fazerem uso dos aparelhos e instrumentos da violência de maneira ilegal, obscurecem tal distinção. Convertem-se num aparelho de agressão e numa ameaça aos cidadãos que deveriam proteger.

Manter a restrição legal ao arbítrio policial no uso de violência é um elemento crucial da noção de cidadania, enquanto proteção dos direitos e liberdades civis potencialmente ameaçados pela coerção das organizações do Estado.

O modelo de “ordem sob lei” encontra na subordinação da polícia ao judiciário e na conformidade compulsória do trabalho policial às regras do “*due process*” as condições que fazem da atividade policial a garantia da liberdade humana. A vigência efetiva dessas condições distingue o estado democrático do estado autoritário (Paixão e Beato, 1997:235).

Longe da visibilidade pública – dentro do camburão – os instrumentos da violência, nos termos de H. Arendt, são mudos, abdicam do uso da linguagem que caracteriza as relações de poder baseadas na persuasão, na influência ou na legitimidade (Arendt, 1985: 13). Desse modo, a obrigação dos policiais de justificar seus atos torna-se mais premente, pois eles se vêm sujeitos a sofrer sanções por suas ações impróprias, a partir de controles hierárquicos da própria corporação e do judiciário. Nota-se maior cautela por parte dos membros da corporação em tentar definir a situação de maneira condizente com

as normas gerais do direito (Lassiter et al, 2001:54)⁴⁴. Os chefes da corporação afirmam que os soldados agiram em ‘legítima defesa’. Há, concomitantemente, um afastamento, da cena pública, dos policiais envolvidos e um progressivo silenciamento de suas vozes⁴⁵. Os advogados passam a falar por eles.

“Os advogados da PM apresentaram uma petição à 15ª Delegacia de Polícia, solicitando que os policiais não participassem da reconstituição da morte de Sandro do Nascimento. Ele argumentou que seus clientes têm o direito de ficar calados. (...) O advogado afirmou que tinha orientado seus clientes a “só falar em juízo, porque eles já tinham informado o que aconteceu durante o depoimento”⁴⁶.

Os policiais envolvidos, ao se retirarem da cena pública, inviabilizam a possibilidade de cooperação comunicativa, ou a) de *accountability* permanente dos atores em situação problemática e b) de engajamento na comunicação generalizada com outros interlocutores da esfera pública. Como se sabe, a confissão ou a expressão de atos incriminadores de indivíduos suspeitos ou indiciados são poderosas evidências que podem ser usadas contra eles em processos de julgamento. Nesse sentido, várias formas de argumentação que lidam com as infrações se organizam a partir dos padrões de comunicação que são resguardados por instituições como a própria lei.

Interessa ressaltar que, mesmo nesse caso, a retração do espaço público não é completa. A *accountability* pública exige uma esfera pública política em que todas as instituições tornam-se sujeitas a dar respostas ao público. Buscando esclarecer o que ocorreu dentro do camburão, os advogados alegam que o sequestrador resistiu à prisão e os policiais tiveram dificuldades para imobilizá-lo, já que não tinham algemas. Os advogados buscam evidências para sustentar essas proposições, e, apesar de certas incoerências⁴⁷, reafirmam que os cinco policiais militares agiram “no estrito cumprimento do dever e em legítima defesa”. Eles estariam, de tal forma, procurando defender “a própria vida e também a da sociedade”⁴⁸.

A esfera pública se estrutura pelo diálogo aberto, permanente, entre a administração pública e seus públicos. Mesmo quando informações aparentemente básicas são buscadas para esclarecer os fatos, tais informações somente farão sentido dentro do quadro interpretativo e explicativo assumido por aqueles que questionam, podendo ser aceitas ou contestadas.

“Quando a deliberação se torna suspeita das razões anteriormente aceitas e o carácter genuinamente público de suas comunicações uns com os outros, então, eles [os interlocutores] têm novas possibilidades: podem considerar os pontos de vista alternativos e novas razões e, assim, rejeitar formas inteiras de justificação; podem se tornar cientes de operações ocultas de poder, preconceito e autoridade em suas comunicações e crenças” (Bohman, 2000:40).

Estamos aqui diante de uma questão crucial da esfera pública. A esfera pública não tem poder de tomar decisão ou de aplicar sanções. Não obstante, um proferimento público deve ser compreensível e deve responder às objeções levantadas pelos outros. Se não, os atores podem perder o seu status público como responsáveis (*accountable*) diante de uma audiência infinita.

“A comunicação que pressupõe alguma autoridade além da autoridade da razão pode deixar de comunicar com aqueles que não se encontram sujeitos à tal autoridade; eles podem interpretá-la, se muito, apenas sob a perspectiva de alguma reivindicação que rejeitam” (O’Nora O’Neill citando Bohman, 200: 39).

Padrões meramente formais de justificação não são suficientes, nesse caso. Suspeitas generalizadas colocam sob questão a veracidade da afirmação de que os policiais agiram dentro dos padrões da legalidade. A credibilidade da enunciação é comprometida sobretudo por um sentimento ambíguo com relação à polícia, disseminado na cultura política brasileira. Como aponta Souza,

“A violência em relação ao público e a resistência aos mecanismos externos de controle têm contribuído para criar uma imagem pública da polícia como uma instituição de fortes interesses corporativistas, em detrimento da imagem como serviço público em conformidade com preceitos democráticos da cidadania” (Souza, 2001:157). Não só a brutalidade e os meios extra-legais fazem parte do repertório rotineiro da polícia desde a constituição do Estado moderno (Zaluar, 1999: 9), como, também, há continuidade de práticas abusivas do período da ditadura, tais como a intimidação e a retaliação de suspeitos, prisões sem mandato, a violação da integridade física de detentos, etc. Estudos apontam que tais práticas são dirigidas, sobretudo, às camadas populares, havendo “um grande número de mortes com características de execução, entre aqueles [suspeitos] que se entregaram, aqueles que resistiram à prisão ou tentaram escapar” (Avritzer, 2002:115). Os próprios relatórios das Ouvidorias de Polícia de grandes cidades (tais como Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo) confirmam a gravidade da violência abusiva em ambas as polícias, civil e militar (Sapori & Souza, 2001: 176).

Se as falas da corporação policial procuram singularizar os acontecimentos do ônibus 174 – o que é importante para reconstituir o processo de coordenação das ações e a delegação da tomada de decisão na cadeia de *accountability* dentro do sistema político – os agentes da sociedade civil buscam generalizar o ocorrido, entendendo-o como parte de uma série de casos semelhantes. Leigos e membros de organizações voluntárias de proteção aos direitos humanos, tais como a “Amnistia Internacional” e “Human Rights Watch”, representantes de Conselhos Comunitários de Segurança Pública ou movimentos sociais, como “Basta! Eu quero paz”, “Sou da Paz” e “Viva Rio”, buscam, antes, apontar padrões recorrentes de abuso da força policial e o privilégio da justiça corporativa, marcada pela lentidão e pelo formalismo⁴⁹. Denunciam não só a discrepância entre as atribuições públicas da PM e o carácter semi-público dos procedimentos administrativos rotineiros, como, também, a ineficácia dos mecanismos mesmos de

accountability desta instituição. Destacam que a punição de policiais é constantemente denegada, sendo que o sistema judiciário torna praticamente impossível a condenação de policiais por crimes violentos. A representante da organização *Human Rights Watch* no Brasil, por exemplo, declara que o evento se constitui em uma “possibilidade de o governo brasileiro se posicionar e mudar o histórico de impunidade do país.(...) Segundo ela, apesar do crime praticado pelo sequestrador, ele tinha direito à defesa na Justiça. (...)”⁵⁰.

À guisa de conclusão: “um desfecho desastroso” e recursos para inovação institucional

A demanda para que os governantes ou os representantes oficiais prestem contas, publicamente, de suas ações – no legislativo, nos tribunais, ou na mídia – força-os a engajar-se em um tipo de diálogo com seu público. A mídia estende a outros de maneira mais ampla do que seria possível em interações face-a-face ou presenciais, o potencial para que os representantes tornem-se responsáveis (*answerable*) (Dahl, 1985; Thompson, 1995). Quando estendido para além dos contextos de rotina, o processo de *accountability* pública é medido em termos de conquistas práticas contínuas. Está associado a uma diversidade de mecanismos de coordenação, explicação e justificação, a partir de preceitos morais e legais.

A mídia cria uma base reflexiva que permite os atores sociais mudar suas formas de apresentação, interpretação e comunicação diante de atores concretos do sistema político, e, também, diante de uma audiência implícita de cidadãos. Como vimos, expressar e trocar interpretações publicamente pode alterar o modo pelo qual os agentes adquirem e usam o conhecimento. Se, imediatamente após o fim do sequestro, o Governador do Rio elogiou a ação “enérgica” da polícia e considerou que o episódio teve “o melhor desfecho possível”, tal avaliação foi drasticamente alterada:

“Garotinho.... mudou de idéia e classificou-a [a ação da polícia] como um fracasso, “um desfecho desastroso, foi

a pior coisa que poderia ter acontecido”.⁵¹

“Antes ele tinha uma visão, depois examinou os fatos, olhou as fotos e mudou de posição e classificou-a como um fracasso e trocou a chefia da PM. Fez incontáveis reuniões. Criticou sua polícia e prometeu verbas, programas e ações especiais, além de indenizar os parentes de Geísa”.⁵²

A mídia não é – nem poderia ser— responsável pela cadeia de ações que segue seu curso dentro das instituições, no sistema político. Obviamente, a série de demissões da cúpula da PM seguiu pressões e negociações de interesses que se dão longe da visibilidade pública. Não obstante, é inegável que a mídia é fundamental para a constituição pública dos eventos – como o caso em tela – bem como para catalisar o debate amplo sobre problemas que se acumulam em certos setores ou instituições, através do agrupamento de questionamentos específicos e da busca ativa por soluções.

A análise dos padrões argumentativos apresentados pela corporação policial sobre o evento do ônibus 174, na mídia, evidencia uma série de obstáculos e patologias que bloqueiam a sintonização do desempenho da corporação com os interesses públicos. No processo de discussão pública, ficou evidente o reduzido espaço para o aparecimento do sujeito da argumentação e da negociação. Não que os membros da corporação policial se negassem arbitrariamente ao diálogo, mas eles ficaram, na maioria das vezes, enclausurados na repetição de regras formais, seguindo padrões convencionais de justificação. Ao serem chamados a prestar contas, os oficiais públicos, que “geralmente possuem um conhecimento completo sobre os constrangimentos legais”, como ressalta Mulgan, “enquadram suas políticas e decisões de modo a se manterem dentro dos limites legais impostos a eles” (Mulgan, 2000: 564).

Cabe indagar que tipo de *accountability* pode-se obter de agentes de instituições cujo *modus operandi* interno permanece não público. Particularmente no caso da polícia carioca, como define Luis Eduardo Soares, “estamos diante de um universo corporativista

fechado, fortemente marcado por compromentimentos e cumplicidades degradantes, com uma imagem pública negativa, atado a tradições autoritárias e burocratizantes, infenso ao planejamento, à avaliação, refratário ao controle externo e insensível às demandas da sociedade” (Soares, 2000: 148). Obviamente, as instituições que negligenciam os anseios do público e sistematicamente resistem às demandas de transformação perdem legitimidade.

Isso coloca problemas para a efetividade do debate público e para os mecanismos de *accountability*, considerada como o dever de atender os desejos e as necessidades do cidadão, ou como um mecanismo de controle democrático. Ora, a *accountability* pressupõe exatamente a existência de uma conexão entre o fluxo de comunicação do público e o da instituição pública. Como diz Habermas:

“Durante os processos de sintonização, não pode romper-se o laço da delegação de competências de decisão. Somente assim é possível conservar o vínculo com o público de cidadãos, os quais têm o direito e *se encontram na condição* de perceber, identificar e tematizar publicamente a inaceitabilidade social de sistemas de funcionamento”. (Habermas, 1997:83)

Se há uma impermeabilidade permanente, por parte da instituição, aos fluxos comunicativos advindos da esfera pública, estes não só deixam de resolver os problemas que pretendem resolver como, também, tornam-se inócuos para restabelecer estruturas para a *accountability* política. Sabemos bem que um aparato administrativo e legal adequadamente flexível e ajustado aos interesses dos cidadãos está longe de ser o resultado do desejo de indivíduos isolados. De forma frequente, as instituições burocráticas podem não só deixar de proporcionar instalações e arranjos legais adequados, correspondendo apropriadamente aos interesses públicos, como, também, desviar-se de processos de supervisão independente, e, assim, esquivar-se do “dever de prestar contas”.

Não obstante, é preciso perceber que, mesmo quando a deliberação fracassa, o processo de troca de visões, argumentos e críticas que se inicia *fora das instituições* prepara o caminho para a renovação dessas mesmas instituições. Como Bohman discute, a deliberação *dentro de instituições* meramente re-arranja, ao invés de modificar, o conjunto de instalações, dispositivos e alternativas disponíveis. Quando a deliberação e o modo “normal” de resolver problemas mostram-se bloqueados, o público não pode mais deliberar de modo restrito, confinado aos desenhos institucionais existentes.

Quando as instituições tornam-se impermeáveis em relação à esfera pública e a comunicação é bloqueada por práticas culturais cristalizadas ou por rotinas institucionais irresponsáveis, os agentes críticos têm que se engajar precisamente nesse tipo de discurso crítico para alcançar o efeito desejado: reabrir um diálogo ampliado e trazer à tona problemas latentes da instituição para o reconhecimento público, demandando atenção pública e nova regulamentação. Do modo de vista normativo do sistema democrático, importa saber que constelações de poder se refletem nesses padrões de ação de determinadas instituições e como é possível mudá-los. Como aponta Habermas, esse novo modo de operar tem a consciência de crise, maior atenção pública, busca intensificada de soluções, tudo contribuindo numa *problematização*. Nos casos em que a percepção dos conflitos e as próprias problemáticas são transformadas pelos conflitos, cresce a atenção e se desencadeiam controvérsias na esfera pública, envolvendo aspectos normativos dos problemas enfocados (Habermas, 1997:89).

Nesse sentido, a comunicação que se desenrola nos meios de comunicação é crucial. Os agentes da mídia processam fluxos comunicativos de origem e orientações diversas, direcionando-os para um agregado comum. Ainda que determinados atores se esquivem da comunicação aberta e transparente, no intuito de resguardar, muitas vezes, interesses corporativistas ou particularistas, precisamente por razões não-públicas e por modos não-públicos de atuação, a comunicação não fica restrita a eles. Ao invés disso,

ela se entrelaça com a fala de outros atores políticos da sociedade complexa e diversificada. Como vimos, os atores da sociedade civil estavam menos preocupados em restabelecer a coordenação das ações particulares do episódio do ônibus 174 e mais em tematizar os problemas sócio-econômicos mais amplos que levam à violência urbana e os déficits do modelo de polícia vigente. Buscam, com isso, atualizar, dentro do Estado de Direito, “sensibilidades em relação às *responsabilidades políticas* reguladas juridicamente” (Habermas, 1997: 89). Nesse sentido, os mecanismos de inovação e os trâmites rotineiros das instituições podem se ver pressionados a sofrer uma ‘aceleração’.

Diante das controvérsias geradas em torno do evento do ônibus 174 e da prolongada crise de legitimidade das instituições encarregadas da segurança pública⁵³, o Presidente da República decidiu antecipar o anúncio do Plano de Segurança Nacional – um ambicioso plano envolvendo 124 ações, com propostas e programas direcionados a todos os elos dos fluxos de justiça criminal⁵⁴ e com significativa cessão de recursos para as unidades sub-federativas. Efetivamente implementado em 2000, o Plano evidencia o comprometimento do governo federal com a questão da segurança pública, que, até então, era praticamente exclusiva dos estados⁵⁵.

Não se pode supor, apesar disso, efetiva democratização dos processos de inovação institucional. Após 3 anos de implementação do Plano de Segurança Nacional, diversos estudos têm apontado que diagnósticos sobre cada questão em particular não foram realizados. Não houve debates mais amplos que permitissem uma compreensão das vicissitudes presentes nos vários campos e, ainda, uma definição mais precisa acerca de modelos ideais de funcionamento das instituições em

que se queria intervir. Para resolver problemas complexos, o planejamento inteligente do governo central exige mais que vontade política e recursos financeiros (Beato, 2001; 2000:12)⁵⁶. Programas de intervenção social, pressupondo ações multidisciplinares e interinstitucionais, focalizadas geograficamente, requerem a cooperação continuada de diversos atores sociais e processos de aprendizagem coletiva, para que novas orientações e soluções criativas sejam alcançadas e passem a guiar os projetos institucionais e as atividades práticas.

Por fim, a mídia não está obviamente livre de seus próprios obstáculos, seja no âmbito de suas organizações institucionais, seja no âmbito de suas práticas sociais. Contudo, para além dos jogos de interesses de atores sociais particulares, que buscam controlar os fluxos e os conteúdos da comunicação, ou das estratégias visando administrar a própria imagem (Thompson, 1996, 2000; MaWby, 2002), a visibilidade midiática é formada por uma pluralidade de agentes, sendo que nenhum ator pode constituí-la de maneira isolada ou exclusiva. Do ponto de vista normativo, interessa identificar os obstáculos que impedem a mídia de cumprir sua função como fórum de debate pluralista nas sociedades democráticas, estabelecendo plataformas que permitam a expressão de pontos de vista de políticos, de representantes da sociedade civil e de grupos de interesse, favorecendo a construção de práticas deliberativas ampliadas. Resta saber como tornar a mídia mais *accountable*.

NOTA. Agradeço a Gisele Gomes de Almeida, Bolsista de Iniciação Científica, pela preciosa colaboração na coleta e na categorização do material empírico. Universidade Federal de Minas Gerais – Depto de Comunicação Social, FAFICH

Bibliografia

Abreu, Alzira. Jornalismo cidadão. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, n.31, p.25-40.

Adorno, Sérgio. A Criminalidade Urbana Violenta no Brasil – Um recorte temático. *BIB*, no 35, 1 sem., 1993, pp. 3-24.

Arendt, Hannah. *Da Violência*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1985.

Avritzer, Leonardo. *Democracy and Public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

Beato F., Cláudio C. Informação e desempenho policial. *Teoria e Sociedade*. Junho, 2001, pp.117-150.

Beato F., Cláudio C. Polícia e sociedade democrática. *Conjuntura Política*, no 17, abril de 2000, pp.9-12.

Belli, Benoni. Polícia, “tolerância zero” e exclusão social. *Novos Estudos Cebrap*. No 58, novembro de 2000, pp157-172.

Bohman, James. *Public Deliberation: Pluralism, complexity and democracy*. Massachusetts: MIT Press, 2000.

Carvalho, José Murilo de *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

Chambers, Simone. *Reasonable Democracy*. Cornell: Cornell University Press, 1996.

Cohen, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. pp. 67-92 in J. Bohman and W. Rehg (eds.) *Deliberative Democracy*. London: MIT Press, 1997.

Dagnino, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

Dahl, Robert. *A Preface to Economic Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1985.

Dewey, John. *The Public and its Problems*. Chicago: Swallow Press, 1954.

Ekecrantz, Jan. Journalism’s ‘discursive events’ and sociopolitical change in Sweden 1925-87. *Media Culture & Society*. Vol. 19, 1009, pp. 393-412.

Foucault, Michel. *Vigiar e Punir*. Petrópolis: Vozes, 1987.

Giddens, Anthony. *Modernity and self-identity*. Stanford, Stanford University Press, 1991.

Gomes, Wilson. Esfera pública política e media II. pp. 201- 231 in A.A.C. Rubim

al. (eds.) *Práticas Discursivas na Cultura Contemporânea*. São Leopoldo: Unisinos, Compós. 1999.

Gurevitch, M. & **Blumer**, G. Political communication systems and democratic values. In Linchenberg, J. *Democracy and the mass media*. Cambridge, 1990.

Gutmann, A. & **Thompson**, D. The scope of accountability. In _____. *Democracy and Disagreement* Cambridge: Harvard University Press. 1996, pp. 128-164

Habermas, Jurgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

Hunold, Christian. Corporatism, Pluralism and Democracy: Towards a Deliberative Theory of Bureaucratic Accountability. *Governance: an international Journal of Policy and Administration*. Vol 14, no 2, April, 2001, pp.151-167.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. ‘Segurança Pública’. In _____. *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. Vol 6, fev., 2003, pp.88-98.

Lattman-Weltman, Fernando. Mídia e Accountability: Dimensões e condições da Poliarquia Midiática. *10º Encontro Anual da Compós*, Brasília, GT Comunicação & Política, 2001.

Maia, Rousiley. Dos dilemas da visibilidade midiática para a deliberação pública. Texto apresentado no GT Comunicação e Política, XII Reunião anual da Compós, 2003.

Mouillaud, Maurice (org.). *O Jornal: da forma ao conteúdo*. Brasília. UNB, 2002.

Mawby, Rob. Continuity and Change, convergence and divergence: the Police and practice of police-media relations. *Criminal Justice*, vol 2 no 3, 2002, pp.3003-324

Mulgan, Richard. Accountability: an ever-expanding concept? *Public Administration*. Vol 78, no3, 2000, pp. 555-573.

Neves, Bráulio de Brito. *Da Câmara no Barraco à Rede Nacional: o Evento da Favela Naval*. Belo Horizonte: UFMG. (Dissertação, Mestrado em Comunicação Social) 2000.

Norris, Pippa. *A Virtuous Circle — Political Communications in Postindustrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press. 2000.

Paixão, Antônio L. & Beato, F., Cláudio, C. Crimes, vítimas e policiais. *Tempo Social*. Vol. 3, no 1, maio de 1997, pp. 233-247.

Paoli, Maria Célia & Telles, Vera da Silva. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: Alvarez, S. et al. (orgs.). *Cultura e política nos movimento sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000, p.103-148.

Prichard, David. The process of media accountability. IN : _____ (org) *Holding the Media Accountable: Citizens, Ethics and the Law*. Bloomington: Indiana University Press, 2000.

Roberts, Nancy C. Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox. *Public Administration Review*. Nov./Dec. 2002, vol 62, no6., pp.658- 669.

Rocha, Rose de M. Comunicação da Violência: Desrealização e Perlaboração. In: França, V. et al. *Estudos de Comunicação – Livro do XI Compós*. Porto Alegre: Sulina, 2003, pp. 59-84.

Rodrigues, Marta M. A. Accountability & Poder constitucional do executivo brasileiro. *Teoria Social*, n. 9, 2002, pp.158-201.

Romzek, Barbara S. & Melvin, J. Dubnick. Accountability and the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, vol. 47, no. 3, 1987, pp. 227-38.

Rondelli, Elizabeth. Imagens da violência e práticas discursivas. In: Pereira, C. M. (org). *Linguagens da Violência*. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

Sapori, Luís Flavio & Souza, Silas Barnabé. Violência Policial e cultura militar: aspectos teóricos e empíricos. *Teoria e Sociedade*. Junho, 2001, pp.173-213.

Shapiro, Ian. Optimal Deliberation? *The Journal of Political Philosophy*. Vol. 10, no.2, 2002, pp.196-211.

Soares, Luis E., Segurança Pública e direitos Humanos – Entrevista de Luiz Eduardo Soares a Adorno Sérgio. *Novos Estudos Cebrap*. No 57, jul. 2000, pp.141-154.

Souza, Elenice de. Organização Policial e os desafios da democracia. *Teoria e Sociedade*. Junho, 2001, pp.151-172.

Strom, Kaare. Delegation and accountability in parliamentary democracies.

European Journal of Political Research, 37, 261-289, 2000.

Thompson, John B. *The Media and Modernity*. Cambridge: Cambridge UP. 1995.

Thompson, John B. *Political Scandal: Power and visibility*. Cambridge: Polity Press. 2000.

Velho, Gilberto. Violência, reciprocidade e desigualdade: uma perspectiva antropológica. In: Velho, G. e Alvito, M. (Orgs). *Cidadania e violência*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, FGV, 1996.

Zaluar, Alba. A globalização do crime e os limites da explicação local. In: Velho, Gilberto e Alvito, Marcos (Orgs). *Cidadania e violência*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, FGV, 1996.

Zaluar, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. *São Paulo em Perspectiva*, vol 12, no 3, 1999, pp.3-17.

¹ Universidade Federal de Minas Gerais. Este texto apresenta resultados parciais do projeto de pesquisa intitulado “Mídia e dimensões da deliberação”, financiado pelo CNPq.

² Dada a dificuldade em traduzir o termo *accountability* de maneira precisa na língua portuguesa, este termo vem sendo utilizado em inglês na maior parte dos estudos sobre o tema (Rodrigues, 2002; Avritzer, 2002; Lattman-Weltman, 2001).

³ 2 O corpus empírico constitui-se de 128 matérias jornalísticas veiculadas entre 13/06/00 a 22/06/00, assim distribuídas entre os veículos: *Estado de Minas*: 55; *Folha de São Paulo*: 68; *Veja*: 1 (matéria com chamada na capa); *Isto É*: 2 (matéria de capa); *Época*: 2 (matéria de capa).

⁴ O sequestro foi transmitido pelas principais redes de televisão do país e pela CNN, que distribuiu as imagens numa cadeia mundial.

⁵ Tal noção é desenvolvida por diversos autores, tais como S. Chambers, J. Cohen, J. Fishkin, A. Gutmann, J. Dryzek e J. Habermas, que focalizam a deliberação na sociedade civil, sustentando um modelo descentrado de deliberação, ao invés da deliberação em instituições administrativas formais.

⁶ Ao perceber a presença das câmeras de TV, o próprio sequestrador estabelece estratégias de comunicação com o público, personifica o criminoso sádico e encena dramatizações de maus-tratos às vítimas. Além disso, simulou a morte de outra refém e solicitou ao grupo que demons-

trasse pânico, como esclarecido pelas vítimas em diversas entrevistas, na mídia e no documentário “Ônibus 174”, de José Padilha, realizado em 2002.

⁷ 18/06 – FOLHA – cotidiano – C6 .

⁸ “Na minha fantasia, eu trocava de canal como se estivesse vendo um filme violento, que acabaria com um ato de bravura dos mocinhos. O bandido seria alvejado com um tiro certo e as vítimas acabariam salvas” (Jorge Luis de Paula Baptista, em grupo de discussão na Internet, 18/06 – FOLHA – cotidiano – C6) 18/06 – FOLHA – cotidiano – C11).

⁹ 18/06 – FOLHA – cotidiano – C8.

¹⁰ 18/06 – FOLHA – cotidiano – C8.

¹¹ 18/06 – FOLHA – cotidiano – C11.

¹² Um tratamento adequado do objeto exige que se discrimine analiticamente entre as tendências e características das práticas delituosas, a fim de se apreender, num intervalo de um tempo, quais as ocorrências policiais que manifestam crescimento e retração, por cidades ou regiões, comparativamente a um período anterior. Os índices de criminalidade urbana violenta vêm crescendo paulatinamente em termos absolutos nos anos 80 e 90 e, após 1992 tal crescimento se evidencia particularmente na taxa de assassinatos (IBGE, 1992-1999). Os estudos de Paixão evidenciam que, entre 1932 e 1987, as taxas médias de crime em Belo Horizonte e São Paulo decresceram substancialmente em relação ao número total de crimes e em relação a cada categoria em particular (Paixão, Adorno, 1993:4). A criminalidade nas capitais do sudeste tem declinado enquanto os crimes contra a pessoa têm aumentado em muitas capitais do Nordeste e do Norte do país (IPEA, 2003).

¹³ 14/06 – EM – política – p.8.

¹⁴ Garotinho (13/06 – FOLHA – cotidiano – C3).

¹⁵ Garotinho (13/06 – FOLHA – cotidiano – C4).

¹⁶ 14/06 – EM – política – p.8.

¹⁷ FHC (13/06 – FOLHA – cotidiano – C2).

¹⁸ 13/06 – FOLHA – cotidiano – C2.

¹⁹ A visão da democracia representativa como uma cadeia de delegação e *accountability* é uma simplificação em diversos aspectos. Primeiro, os agentes políticos podem ser individuais ou coletivos, assim como os “cidadãos” (*principals*). Atores coletivos complicam o exercício de delegação e *accountability*. Segundo, os eleitores, como detentores em última instância da soberania, defrontam-se com grandes problemas de coordenação. Em sociedades de larga escala, eles não podem simplesmente decidir sobre os processos de recrutamento e de supervisão dos oficiais e nem instruir ativamente seus dirigentes. É nesse sentido que modelos deliberativos de democracia defendem que, entre os processos

destinados a agregar preferências, as práticas de debate coletivo são os meios legítimos para a construção e a defesa de interesses comuns, bem como a tomada de decisões que vinculam legalmente os cidadãos.

²⁰ FHC (13/06 – FOLHA – cotidiano – C2 e C4; 13/06 – EM – nacional – p.7).

²¹ 13/06 – FOLHA – cotidiano – C4.

²² Garotinho (13/06 – FOLHA – cotidiano – C3).

²³ Josias Quintal (14/06 - FOLHA – cotidiano – C6).

²⁴ Romzek e Dubnick (1987) propõem distinguir entre diferentes formas de *accountability*, a partir da fonte de controle (interno ou externo) e do grau de controle exercido sobre os agentes públicos (alto ou reduzido). São elas: A *accountability burocrática* – com alto potencial de controle interno – deriva-se de arranjos hierárquicos que são baseados na supervisão e na organização de diretrizes; a *accountability legal* – com alto potencial de controle externo – é garantida por arranjos contratuais; a *accountability profissional* – com baixo controle interno – é baseada na observância da *expertise* pelos pares ou por grupos de trabalho, já a *accountability política* – com baixo potencial de controle externo – é estabelecida pela capacidade dos representantes de prestarem contas e darem satisfações.

²⁵ Presidente do Sindicato dos delegados (13/06 – FOLHA – cotidiano – C4).

²⁶ Coronel da Polícia Militar de São Paulo, especialista em tiro defensivo e ações táticas.

²⁷ Coronel da PM, pesquisador da área de segurança do Instituto de Segurança Fernand Braudel (21/06 – VEJA – p.44).

²⁸ “Agonia... ação desastrosa... e um desfecho trágico”. VEJA, 21/06/2002, p.42-43; FOLHA – cotidiano - 14/06 – C12).

²⁹ Geraldo Magela Quintão (16/06 – EM – política, p.5).

³⁰ José Gregori (16/06 – EM – política – p.5).

³¹ 14/06 - FOLHA – cotidiano – C6.

³² Coronel José Vicente da Silva (13/06 – FOLHA – cotidiano – C3).

³³ Tenente coronel José Penteado (21/06 – ISTOÉ – p.30 e 32).

³⁴ Tenente coronel José Penteado (14/06 – FOLHA – cotidiano – C6).

³⁵ Tenente-coronel José Penteado (14/06 – FOLHA – cotidiano – C6; 21/06 – ISTOÉ – p.30 e 32).

³⁶ 21/06 – ISTOÉ – p.30 e 32.

³⁷ 13/06 – FOLHA – cotidiano – C3.

³⁸ Capitão reformado do Exército (14/06 – FOLHA – cotidiano – C12),

³⁹ 13/06 – FOLHA – cotidiano – C4.

⁴⁰ 13/06 – EM – nacional – p.7.

⁴¹ Não foi detectada, nas matérias examinadas, nenhuma declaração oficial confirmando tal telefonema do Presidente.

⁴² Garotinho (14/06 – FOLHA – cotidiano – C7 e C12).

⁴³ 14/06 – FOLHA – cotidiano – C6.

⁴⁴ 22/07 – FOLHA – cotidiano – C5.

⁴⁵ O soldado Marcelo Oliveira dos Santos é afastado pelo BOPE do serviço policial por tempo indeterminado, sendo encaminhando a uma clínica, com o diagnóstico de depressão (16/06 – FOLHA – cotidiano – C3).

⁴⁶ 22/06 – FOLHA – cotidiano – C4 P54.

⁴⁷ Um dos policiais teve o braço quebrado e os advogados encarregados do caso tomam esse fato como evidência de que houve um embate entre os policiais e Sandro. As versões são controversas: uma advogada afirma que o conflito ocorreu dentro do camburão, quando o sequestrador tentou apanhar a arma do policial; já outra advogada afirma que o embate ocorreu no momento em que o policial tentava dominar o sequestrador, aplicando-lhe uma “gravata”, do lado de fora da viatura (16/06 – EM nacional p.7; 16/06 FOLHA – cotidiano – C1).

⁴⁸ Chaia Ramos e Daniele Braga (16/06 – EM nacional p.7 e 16/06 FOLHA – cotidiano – C1).

⁴⁹ Em junho e julho de 2002, houve diversas manifestações da sociedade civil demonstrando o sentimento generalizado de exaustão diante da violência, tais como as passeatas “Morro e Asfalto” no Rio de Janeiro em 18/06, “Basta! Eu quero Paz”, realizada em mais de 15 estados do país em 7/07. Além disso, a instituição “Sou da Paz” organizou em 2000 a campanha “Basta! Eu quero Paz”, em âmbito nacional, atuando em 3 frentes principais: (i) promoção de debates sobre os diversos aspectos da violência, organização de encontros e consultorias com especialistas sobre o tema e com lideranças sociais representativas em todo país; (ii) desenvolvimento de ações de mobilização social pelo desarmamento e controle radical do uso da arma de fogo (pelos criminosos, pela polícia e pela população em geral); (iii) valorização da polícia e desenvolvimento de

mecanismos de cooperação entre os sistemas de segurança pública e a sociedade civil, através de ações comunitárias (<http://www.soudapaz.org/campanhas/index.html>).

⁵⁰ 15/06 – FOLHA – cotidiano – C1.

⁵¹ 14/06 – EM e FOLHA – política e cotidiano – p.3 e C12.

⁵² 21/06 – ISTOÉ – p.31.

⁵³ “Ele (FHC) decidiu antecipar o anúncio do plano, em estudo desde o início do ano, por conta da ação desastrosa da polícia no sequestro de um ônibus no Rio de Janeiro” (15/06 – FOLHA – cotidiano – C5). Defendendo-se de críticas de oportunismo político, FHC afirma: “Não sou demagogo. Não há impacto que resolva o problema da segurança do cidadão; o que há é ação continuada” (16/06 – EM – política – p.5).

⁵⁴ O Plano Nacional de Segurança Pública apresenta propostas e programas direcionados à polícia (“Programa Segurança do Cidadão”, “Combate ao Crime Organizado”); ao Ministério Público e à justiça (com propostas de Reformulação do Código Penal e do Código do Processo Penal), ao setor sócio-educativo de reabilitação (Programa de Re-inserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei) e do próprio Sistema Penitenciário Nacional (Programa Reestruturação do Sistema Penitenciário).

⁵⁵ A execução orçamentária no âmbito do Ministério da Justiça evidencia que as aplicações em programas ligados à segurança pública aumentaram de R\$ 128 milhões, em 1995, para R\$ 871 milhões, em 2002 (em valores reais, a preços de dezembro de 2001) (IPEA, 2003:97).

⁵⁶ De tal sorte, os recursos acabaram sendo destinados à reprodução de modelos anteriores constituídos, obsoletos ou deficientes (Soares 2000, Beato, 2001, Souza 2001). O “Programa Segurança do Cidadão”, por exemplo, investiu mais de R\$ 1 bilhão de 2000 a 2003, principalmente na compra de veículos e na intensificação do policiamento ostensivo, “como se o problema das polícias no país fosse meramente a insuficiência de recursos, mais do que o esgotamento de um modelo policial ultrapassado” (IPEA, 2003:98).