
SÉRGIO ADORNO

Departamento de Sociologia e Núcleo de Estudos da Violência
da Universidade de São Paulo

Violência, Controlo Social e Cidadania:

Dilemas na Administração da Justiça Criminal no Brasil*

Após vinte e um anos de vigência do regime autoritário no Brasil (1964-1985), a sociedade brasileira retornou à normalidade democrática e ao Estado de Direito. O novo regime não logrou, contudo, conter a escalada da violência criminal urbana nos marcos da legalidade. As políticas públicas de segurança e justiça conservaram acentuados traços herdados do autoritarismo político. Persistiram flagran-

tes paradoxos entre a conquista das liberdades civis e a imposição arbitrária da ordem na periferia social e cultural da sociedade brasileira. Para explorar tais paradoxos, o ensaio examina a formulação de políticas públicas penais pós transição democrática, cuja implementação resultou em dilemas inexoráveis, através dos quais o direito à segurança converteu-se em direito ao privilégio.

101

DECORRIDOS vinte e um anos de vigência do regime autoritário (1964-1985), a sociedade brasileira retornou à normalidade democrática e ao Estado de Direito. A nova Constituição (1988) instituiu um novo regime político que alargou os canais de participação e representação; expandiu o elenco de direitos (civis, coletivos, sociais e políticos); suspendeu obstáculos na comunicação entre grupos organizados da sociedade civil e o Estado; inclinou-se a abolir as organizações secretas, acolhendo o princípio da transparência nas decisões políticas; cuidou de impor limites legais ao caráter discricionário do poder político. Comparativamente às anteriores, a nova Constituição consagrou como inalienável o direito à vida. O racismo e a tortura tornaram-se crimes inafiançáveis, imprescritíveis e não contemplados pelo instituto da amnistia.

1. Introdução

* Este texto tem por base Adorno *et al.* (1991). Na sua forma presente, constitui versão atualizada, revista e parcialmente modificada de Adorno, (1993).

Devo agradecer particularmente a colaboração de: Julita Lemgruber (DESIPE, RJ); Dora Feiguin (SEADE, SP); e Renato Sérgio de Lima (SEADE e NEV/USP).

A despeito desses avanços democráticos, patenteados pela existência de eleições livres, exacerbou-se o sentimento de medo e insegurança diante da escalada da violência criminal. Desde há dez anos, as sondagens de opinião pública têm indicado, com relativa frequência, que as preocupações para com o crime se situam entre os primeiros lugares na agenda de inquietações coletivas. Cada um, em particular, tem uma história a ser contada. Já foi vítima de ofensa criminal, já testemunhou acontecimentos desta espécie ou conhece pessoas de seu círculo de relações e amizade que viveram o crime de perto (Adorno, 1991a; Caldeira, 1992; Zaluar, 1989a). Não há mais espaço para inocência. A nostalgia de uma cidade sem crimes perdeu-se no tempo. O medo constitui na atualidade um componente essencial daquilo que Simmel veio caracterizar como «mentalidade» urbana (Simmel, 1979).

Trata-se de um sentimento estimulado e intensificado pela fragilidade do poder público em formular e implementar políticas de segurança e justiça capazes de conter o crescimento da criminalidade urbana e de enfrentar os padrões emergentes de organização delinquente dentro dos marcos da legalidade. Há portanto uma crise no sistema de justiça criminal, que exacerba os dilemas do controle social. Seguramente o principal deles consiste em combinar as funções repressivas das agências de contenção da violência criminal sem abdicar de uma política de respeito aos direitos civis. Trata-se, em última instância, de superar os dilemas entre lei e ordem, entre as regras universais e sua aplicação discriminatória pela polícia e pelos tribunais de justiça criminal, entre a legalidade definida para os cidadãos de «primeira classe» e a imposição arbitrária da ordem na periferia social e cultural, entre as burocracias públicas de controle social que criminalizam preferencialmente certas classes de comportamento e a impunidade que campeia sem interditos e beneficia os poderosos.

Norteados pelos paradoxos entre liberdades civis e o arbítrio das agências de contenção da criminalidade, cuida-se neste artigo de analisar o impacto do crescimento e dos padrões emergentes de delinquência urbana sobre o sistema de justiça criminal. Examinam-se as diretrizes que vem orientando a formulação e implementação de políticas públicas de segurança e justiça, após a instauração do processo de transição democrática. Busca-se problematizar o funcionamento «democrático» daquelas agências, ressaltando em particular

seus efeitos discriminatórios, o que compromete a universalização da cidadania e a vigência do Estado de Direito.

O sentimento de medo e insegurança, ao que parece não mais restrito à vida nas grandes cidades, tende a se ampliar e a se generalizar face à expectativa, cada vez mais provável, de qualquer cidadão, independentemente de sua condição de raça, classe, cultura, gênero, geração, credo ou origem étnica e regional, ser vítima de uma ofensa criminal. Não parece infundado esse sentimento. As estatísticas oficiais de criminalidade¹ estão indicando o crescimento de todas as modalidades delituosas. Dentre elas, crescem mais rapidamente os crimes que envolvem a prática de violência, como os homicídios, os roubos, os seqüestros, os estupro. Esse crescimento vem acompanhado de mudanças substantivas nos padrões convencionais de criminalidade individual bem como no perfil das pessoas envolvidas com a delinqüência. Assiste-se hoje à generalização e internacionalização do crime organizado, constituído sobretudo às voltas do narcotráfico e que em muito se assemelha às organizações criminosas de Chicago e New York nas décadas de 1910 e 1920 e às quadrilhas de Marselha e do Sul da Itália (Enzensberger, 1967). Trata-se de uma tendência universal que se manifesta em diferentes países e sociedades.

Estudando dezoito sociedades economicamente avançadas, Gurr (1977) constatou que aumentou e vem aumentando, desde a década de 1950, o crime contra a propriedade e contra a pessoa nos principais países de língua inglesa. Morris (1989) demonstrou acentuado crescimento da criminalidade, na Grã-Bretanha, entre 1960 e 1988. Entre o final da II Guerra Mundial e o início da década de 1960, as estatísticas oficiais indicavam menos de 750 mil ofensas criminais. A partir desse período, segue-se uma escalada da violência. Em 1964, registraram-se 1 milhão de ocorrências; em 1975, dois milhões; em 1985, três milhões. Nos Estados Unidos, os *Uniform Crime Reports*, preparados anualmente pelo FBI, indica-

2. O crescimento da criminalidade urbana violenta

¹ Conforme já apontaram inúmeros estudos, as estatísticas oficiais de criminalidade padecem de graves dificuldades metodológicas. Embora elas venham sendo utilizadas, pelos analistas sociais, como indicadores de mudanças experimentadas nos níveis e nos padrões de criminalidade, elas se prestam mais a identificar efeitos de mudanças na legislação penal bem como declínios na eficácia que se espera do desempenho policial. Cf. Gurr *et al.* (1977), Curtis (1985), Wright (1987), Bessette (1982), Paixão (1983 e 1986), entre outros.

ram que, entre 1958 e 1968, as taxas nacionais de homicídio saltaram de 4,6 para 6,8/cem mil habitantes; as de seqüestro, de 9,3 para 15,5; as de roubo, de 54,9 para 131; as de roubo com agravante, de 78,8 para 141,3. A combinação de crimes violentos saltou de 147,6 para 294,6. Em termos percentuais, esse crescimento foi de 48% para o homicídio, 67% para o seqüestro, 139% para o assalto, 79% para roubo com agravante e algo próximo a 100% para a combinação de crimes violentos (Weiner e Wolfgang, 1985). Na França, entre 1960 e 1970, as taxas mantiveram-se razoavelmente estáveis, porém concentradas em torno de três modalidades delituosas: roubo qualificado, estupro e «crimes de sangue» (Besette, 1982).

Nos Estados Unidos, esse movimento ascendente manteve-se até o início da década de 1980, período a partir do qual se registrou tendência descendente. No entanto, desde o ano de 1985, observa-se novo influxo ascendente. A mesma fonte — FBI — aponta para o crescimento, no período de 1985-90, de agressões (26%), roubos (18%), estupro (2%) e homicídios (14%). Em 1990, a cidade de Washington — onde se registram as mais elevadas taxas dessa modalidade delituosa em todos os Estados Unidos — acusou uma taxa de 77,8 homicídios/cem mil habitantes. Taxas elevadas de homicídios e roubos também foram anotadas em Detroit, Dallas, Los Angeles e New York. Nesse país, a par das altas taxas de crimes contra o patrimônio, as taxas de homicídios voluntários são quase oito vezes maiores do que aquelas do Japão (Soares *et al.*, 1993).

Não se trata, por conseguinte, de um fenômeno restrito às sociedades do «terceiro mundo» onde vigem extremas desigualdades sociais e cujos sistemas de justiça criminal se revelam pouco preparados para enfrentar o crime organizado. Não é de se estranhar, portanto, que as cidades brasileiras também venham conhecendo crescimento substantivo da criminalidade urbana violenta, fenômeno particularmente visível em metrópoles como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

No Rio de Janeiro, desde os anos 60, sabe-se da existência de quadrilhas organizadas investindo contra pessoas jurídicas (Paixão, 1990). Os estudos de Edmundo Campos Coelho (1978 e 1988) indicam o crescimento da criminalidade violenta², no período de 1978-1988, sobretudo no município

² Compõem a chamada criminalidade violenta ocorrências de homicídio doloso, roubo, latrocínio (roubo seguido de morte), extorsão mediante seqüestro, estupro e tráfico de drogas.

da capital comparativamente à sua região metropolitana, na qual são mais elevadas as taxas de homicídio. Nessa região, em 1977, registraram-se 18 ocorrências/cem mil habitantes dessa espécie de crime. Em 1986, essa taxa saltou para 50. No município do Rio de Janeiro, as taxas são igualmente surpreendentes. No mesmo período, os registros oficiais acusaram respectivamente as taxas de 15 e 34 ocorrências/cem mil habitantes. As taxas de estupro, via de regra mais elevadas na região metropolitana do que na capital, tenderam ao crescimento entre os anos de 1983 e 1984, período em que se verificou ainda súbita elevação do latrocínio, fato ao que parece influenciado pela multiplicação dos roubos à mão armada. No mesmo sentido, cresceu o envolvimento de delinqüentes, no período de 1970 a 1985, notadamente nos roubos, latrocínios e porte ilegal de armas.

Recente estudo (Soares *et al.*, 1993) veio confirmar essas tendências. Ele observou que, no município do Rio de Janeiro, cresceram os homicídios dolosos, entre 1985 (33,35 registros/cem mil habitantes) e 1989 (59,16 registros/cem mil habitantes). A partir de 1991, esse crescimento sofre desaceleração. Na Baixada Fluminense, os homicídios dolosos aumentaram de 63,22 registros/cem mil habitantes (1985) para 96,04 (1989). Essas taxas tenderam ao declínio em 1991 (80,26) e 1992 (74,67). Tendências análogas manifestaram as taxas relativas às tentativas de homicídio. Tomando-se os crimes contra a pessoa no seu conjunto, a taxa de ocorrências correspondente ao ano de 1992 (358,48 registros/cem mil habitantes) é inferior à de 1986 (370,79)³.

Esse quadro alarmante não parece infundado. Na maioria das grandes cidades brasileiras, à medida em que o Brasil começa a entrar na luta contra o narcotráfico, acirram-se as disputas pelo controle da distribuição das drogas. Trata-se de uma guerra entre quadrilhas — não raro envolvendo participação de policiais — que vitimou, entre 1980 e 1991, 722 jovens, de 13 a 25 anos, em Cidade de Deus, conjunto habitacional popular do Rio de Janeiro, como vem demonstrando os inúmeros estudos de Alba Zaluar. Seus estudos sustentam a existência de uma guerra perversa que desconhece direitos, que dilui as ilusões do heroísmo bandido e que pro-

³ Observe-se, contudo, que essas tendências, por se referirem a curto período de tempo contrastando, por conseguinte, com uma seriação mais longa, não permitem ainda confirmar se essa tendência para o crescimento negativo ou menos acelerado se manterá no curso da década de 1990. Pode ser que ela seja apenas conjuntural.

move efeitos desastrosos sobre os padrões vigentes de sociabilidade, sobretudo entre os estratos mais pobres da população. Uma guerra que apela para propósitos individualistas de enriquecimento rápido e de vingança interpessoal, que desconhece padrões mínimos de reciprocidade expressos no tradicional código da *vendetta* porque seus valores são os da coragem, da força, da disposição gratuita para matar. Enfim, uma guerra que traz substantiva mudança na subcultura delinqüente em direção ao negócio rendoso e que substitui a navalha — própria do «malandro», soturno e solitário, símbolo de um passado que se perdeu — pela arma de fogo, fraturando as relações de lealdade e solidariedade sempre que, em jogo, está poderio econômico (Zaluar, 1989b e 1989c; 1990a; 1991a, 1991b e 1991c).

No município e na Região da Grande São Paulo, no início da década de 1980, a participação dos crimes violentos no total da massa de crimes registrados oscilava em torno de 20%. Quase ao final da década (1987), essa taxa cresceu para 30%. Esse dado, contudo, necessita ser comparado com os dados que expressam o crescimento demográfico urbano. No caso da cidade de São Paulo, essa relação acusa resultados surpreendentes. Nos intervalos de 1982-83 e 1983-1984, as taxas de criminalidade, por cem mil habitantes, acusam crescimento. Nos períodos subseqüentes, essas taxas tendem a declinar sistematicamente. Mesmo assim, para o ano de 1987, essa taxa é da ordem de 747 ocorrências de crimes violentos/cent mil habitantes, superior ao índice de 1981 (685,6) (Caldeira, 1989).

Em termos desagregados, o roubo e as lesões corporais dolosas são as modalidades de crime de maior peso no conjunto de crimes violentos. A partir de 1983, os roubos passam a representar em torno de 50% ou mais do total dessas ocorrências, sendo que seu comportamento influencia largamente as variações da criminalidade violenta. Os homicídios e tentativas de homicídio acusaram taxas elevadas de crescimento, no período de 1982-83 (48% no município de São Paulo), não revelando taxas negativas de variação percentual/cent mil habitantes. Esses dados tendem a ser mais surpreendentes se considerados apenas os homicídios, excluídas as tentativas. Nesse caso, a taxa eleva-se para 53,8%. Convém notar, ainda, que a cidade de São Paulo é a que detém, em termos absolutos, o maior número de homicídios registrados, no conjunto das cidades que compõem a região metropolitana (Caldeira, 1989). Não obstante, as taxas de homicídio e

tentativa são mais altas nos demais municípios que integram a Região Metropolitana de São Paulo do que no município da capital, cuja taxa foi de 35/cem mil habitantes nos anos de 1985 a 1987.

Ocorrências de estupro e tentativas de estupro oscilam acentuadamente. Considerado o período como um todo (1981-87), essas ocorrências revelaram taxas negativas de crescimento. A esses dados, caberia acrescentar aqueles indicativos das mortes praticadas por agentes de segurança, sobretudo pela Polícia Militar, que representaram 23,3% em 1982 e 14,9% em 1985 do total de homicídios registrados, segundo relatório elaborado pelo Americas Watch Committee (1987). Pesquisa coordenada por Paulo Sérgio Pinheiro (1991) no Núcleo de Estudos da Violência, relativa ao período de 1983 a 1987, concluiu que «mais de 3.900 pessoas (foram) mortas, entre policiais e não policiais, e mais de 5.500 feridos, dados apenas da Polícia Militar. O número de mortos chega a média de 1,2 morte por dia no período, com a máxima de 1,6 em 1985. [...] Os totais de mortes em confronto com a polícia no Estado de São Paulo são extremamente altos, também tendo em vista outros países. Como comparação, na Austrália, que possui uma população de cerca de 17 milhões de habitantes, pouco menos que a da região da Grande São Paulo, de 1974 a 1988 foram mortas 49 pessoas e 21 policiais, ou seja, 46 vezes menos». Nos últimos 15 anos, morreram 15 vezes mais civis do que policiais nesses confrontos. No ano de 1992, essa razão foi de 23 mais civis. A média de mortos, nessas circunstâncias, nesse ano, foi 3,7/dia, o que significa um morto a cada 6h (excluídos os 111 mortos no massacre da Casa de Detenção, em outubro desse mesmo ano). Enquanto a PM paulista matou 1140 civis, em confrontos com policiais, no ano de 1991, a polícia de New York — onde as taxas de criminalidade violenta são elevadíssimas feriu 20 e matou 27 civis (NEV-USP e CTV, 1993; cf. também Chevigny, 1990)⁴.

As ocorrências relativas a tráfico e uso de drogas apontaram comportamento irregular, crescendo ao longo do período 1981-1985, na região metropolitana, tendendo a declinar no período de 1986-1987 e elevando-se novamente em 1988. É

⁴ Há indicações de que essas taxas vem decrescendo depois do massacre da Casa de Detenção. Dados fornecidos pela própria PM paulista sugerem que, a partir daquele evento, verificou-se, no ano de 1993, uma queda de 88% nessas mortes. Reportagem publicada na imprensa periódica paulista sugere, porém, que a polícia sonega 50% das mortes ocorridas no município de São Paulo (*Folha de S. Paulo*, 21/12/93).

bem provável que essas oscilações traduzam antes o comportamento dos órgãos policiais na repressão a essa modalidade de delito do que alterações no movimento do tráfico ou no comportamento dos usuários. Finalmente, convém ressaltar o acentuado crescimento das contravenções por porte irregular de arma, notadamente no período de 1981-1985, comportamento que se estabiliza nos anos seguintes.

Tal como no Rio de Janeiro, há indícios de que, nos dois últimos anos, a criminalidade urbana violenta tende ao declínio. Manifestação de ex-Secretário da Segurança Pública do Estado de São Paulo, Antônio Cláudio Mariz de Oliveira (Governo Quéricia), sustentada em dados oferecidos pela Coordenadoria de Análise e Planejamento (CAP), é ilustrativa dessa tendência: «em 1990, apesar de uma população acrescida em cerca de 600 mil pessoas sobre a de 1989, a Grande São Paulo teve redução significativa no número de homicídios dolosos. [...] Na capital, em cada grupo de 10 mil habitantes, diminuíram de 3,27, em 89, para 3,14, em 90. Idêntica redução ocorreu em mais de 35 municípios da região metropolitana. [...] Os assaltos a bancos aumentaram. O estudo da CAP mostra uma elevação do coeficiente de 0,021 para 0,033. Os furtos e roubos de veículos cresceram cerca de 12% no coeficiente, embora seja bastante positivo o fato de que a reta de tendência do gráfico referente a esse tipo de delitos mostrou-se decrescente, com cerca de 21% a menos de ocorrências entre o primeiro e segundo semestres.» (Oliveira, 1991: 2).

No cômputo geral, na Região Metropolitana de São Paulo, entre 1980-87⁵, considerados todos os crimes violentos, cerca de 30% do total de ocorrências se transforma em inquérito policial⁶. Os crimes de maior incidência são aqueles

⁵ Os dados relativos ao Estado de São Paulo, à Região Metropolitana de São Paulo e ao município da capital foram extraídos dos anuários do IBGE e da Fundação SEADE, vários anos. A análise que se segue tem por base Adorno *et al.* (1991). citado.

⁶ No Brasil, o fato criminal é comunicado inicialmente à autoridade policial, dando origem ao Boletim de Ocorrência (ou Registro de Ocorrência, conforme o Estado da Federação). Legalmente, todo o registro deve originar uma investigação policial, na qual se ouvem vítimas, agressores e testemunhas, juntam-se provas (materiais e circunstanciais) bem como exames periciais. Essa investigação resulta no inquérito policial que é remetido à autoridade judiciária, que o envia, por sua vez, ao Ministério Público. Neste órgão, o Promotor, se estiver convencido da existência da materialidade do delito e de seu possível autor, oferece denúncia ao magistrado. Se acolhida a denúncia, instaura-se o processo penal. Neste momento, o indiciado no inquérito policial transforma-se em réu. Após cumpridos os ritos processuais, a autoridade judiciária expede sentença final (de absolvição, condenação, extinção de punibilidade, extinção do processo). Grosso modo, pode-se dizer que o sistema de justiça criminal, em primeira instância, funciona através do segmento ocorrência-inquérito-denúncia.

que revelam menor tendência para conversão de ocorrências em inquéritos. Assim, no ano de 1985, os crimes contra o patrimônio representaram 65,42% das ocorrências. Dessas, apenas 36,98% converteram-se em inquéritos policiais. Em contrapartida, no mesmo ano, os crimes contra a pessoa representaram 30,43% das ocorrências registradas, valor ao qual correspondeu o percentual de 52,26% de inquéritos instaurados⁷. Pode-se, portanto, afirmar que o crescimento dos delitos não foi acompanhado de uma elevação proporcional do número de inquéritos instaurados. Conforme Campos Coelho, «o crime apresenta-se como empresa altamente viável e convidativa tendo em conta as reduzidas probabilidades de que venha a ser investigado pela polícia e esclarecida sua autoria» (Coelho, 1988: 155; cf. também Pastore *et al.*, 1991).

Quanto ao segmento inquérito-processo penal, dados relativos ao período de 1970-1982, para o Estado de São Paulo, indicam que, em relação ao total geral dos inquéritos apreciados, os inquéritos crescem 191,4%, as ações penais crescem 148,5% e os inquéritos arquivados crescem 326,2%. Tais valores significam que os inquéritos arquivados crescem 43,3% mais do que os inquéritos apreciados, enquanto as ações penais crescem menos 14,7% comparativamente aos inquéritos apreciados. Semelhante comportamento repete-se, em maior ou menor grau, para a maioria dos delitos. O crescimento de pessoas processadas é maior do que o crescimento dos denunciados que, por sua vez, é maior do que o dos condenados. Em 1970, do total de pessoas processadas, 75% foram denunciadas, 27% condenadas e 48% absolvidas. Uma década mais tarde, em 1982, essas proporções reduziram-se respectivamente para 65%, 22% e 43%. Em compensação, a extinção de punibilidade que era da ordem de 3,4% em 1970 sobe para 6,3% no final do período. Assim o número percentual de condenações vem caindo e, por consequência, aumentando as taxas de réus isentos da aplicação de sanções penais⁸. De acordo com Campos Coelho, no Rio

cia-(pronúncia, nos casos de crimes dolosos de competência do tribunal do júri)-sentença final.

⁷ Certamente, homicídios e tentativas de homicídio são fenômenos que ocorrem, via de regra, entre pessoas conhecidas, circunstância que favorece a investigação policial e a apuração de responsabilidade criminal. No entanto, há ocorrências para as quais os órgãos policiais parecem pouco inclinados a investir esforços. É o caso, por exemplo, dos furtos e tentativas de furto e, secundariamente, dos roubos e tentativas de roubo.

⁸ A inexistência de dados disponíveis para o período subsequente (1983-1990), não apenas para o Estado de São Paulo, impede uma avaliação do comportamento dessa tendência ao longo da década de 1980.

de Janeiro, para os cinco últimos anos da década (1987-1980) é possível calcular as *chances* de condenação tendo sido cometido um crime contra o patrimônio: 1976 — 0,0506; 1977 — 0,0475; 1978 — 0,0406; 1979 — 0,0356; 1980 — 0,0428. «Em outras palavras, em 1976, para cada cem crimes contra o patrimônio, condenava-se cinco infratores; em 1980, apenas quatro infratores.» (Coelho, 1988: 155).

Esses dados sugerem, portanto, queda relativa das principais atividades judiciárias, o que se reflete na outra ponta do sistema de justiça criminal — as prisões. O número total de presos, no país em seu conjunto, significa algo em torno de 1,8 preso/mil habitantes, um coeficiente paradoxalmente baixo quando comparado com o coeficiente de outras sociedades. Nos Estados Unidos, por exemplo, esse coeficiente é da ordem de 3,7/mil habitantes (Americas Watch Committee, 1989)⁹. No Estado do Rio de Janeiro, enquanto o crescimento da criminalidade, entre 1977 e 1986, foi da ordem de 50%, a taxa de aprisionamento (população prisional/cem mil habitantes) decresceu 27,4%. Essa população prisional oscilou entre o máximo de 9.081 internos (1977) e um mínimo de 8.853 em 1980 (excluídos aqueles recolhidos aos xadrezes policiais). Trata-se, conforme assevera Coelho, de uma estreita margem de variação, indicativa do esgotamento da capacidade do sistema penitenciário. Ademais, estima-se a existência de 55 mil infratores, em liberdade, com mandatos de prisão a serem cumpridos (Coelho, 1988: 156).

Segundo Censo Penitenciário, realizado nesse Estado, no ano de 1988, havia nesse ano 8.672 presos, distribuídos em vinte e seis estabelecimentos penitenciários (inclusive hospitais gerais, hospitais psiquiátricos e hospital de Custódia e Tratamento). Essa população compunha-se de pessoas concentradas nos grupos etários de 25-29 anos (27,17%), 30-34 anos (21,78%) e 21-24 anos (19,57%). Cerca de 74,54% não registraram passagem anterior por instituição de bem-estar (do tipo Recolhimentos Provisórios ou FEBEMs). A maior parte residia em domicílio urbano (90%). Do mesmo modo, a maior parte era constituída de negros (pretos e pardos), representando o percentual de 67,75%. Em termos de escolaridade, 63,51% possuíam primeiro grau incompleto. Quanto à ocupação mais freqüente ao longo da vida, 32,19% se dedi-

⁹ O número de prisioneiros sob tutela das instituições penitenciárias americanas, federais e estaduais, no final de 1991, atingiu a cifra de 823.414. Comparativamente a 1980, essa cifra representa um crescimento de cerca de 150%. (Cf. World Almanac, 1993).

cavam à indústria de transformação e à construção civil; 13,86% ao comércio e às suas atividades auxiliares; 12,67% à prestação de serviços. Apenas 4,44% declarou encontrar-se sem ocupação ou nunca haver trabalhado. Em contrapartida, dentro dos estabelecimentos penitenciários, tão somente 29,83% estavam ocupados, distribuídos nas atividades de faxina, cozinha e outras tarefas de manutenção dos estabelecimentos penitenciários. Os demais (70,16%) encontravam-se, à época do Censo, desocupados. Por fim, na sua grande maioria (84,65%) cumpriam pena em regime fechado (Estado do Rio de Janeiro, Censo Penitenciário, 1989)¹⁰.

No Estado de São Paulo, no período de 1983-1989, apesar do baixo coeficiente de presos/cem mil habitantes, verificou-se o crescimento das prisões por crimes de homicídio (62,4%), seguida do crescimento de crimes de roubo e extorsão (32,4%) e tráfico de entorpecentes (17,2%). Em compensação, houve decréscimo das taxas de prisões relativas aos demais crimes. No entanto, é preciso ressaltar que a maior parte dessas prisões não corresponde efetivamente a pessoas processadas e condenadas. Assim, a título de ilustração, na Região Metropolitana da Grande São Paulo, no ano de 1982, do total de 4.274 processados, presos pela prática de crimes contra a pessoa, encontravam-se condenados 33%. No caso dos crimes contra o patrimônio, essa proporção é ainda menor. Do total de 20.564 presos responsabilizados por esses crimes, somente encontravam-se condenados 28%.

A superpopulação é uma realidade presente na maior parte das prisões brasileiras. Segundo dados coligidos pelo Censo Penitenciário (maio de 1993), promovido pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, órgão do Ministério da Justiça, havia no Brasil, àquela época, 126.152 presos no país, dos quais 97% homens e 3% mulheres. Desse, 70,37% encontravam-se condenados, enquanto 29,63% correspondiam a presos provisórios. Cumpriam pena irregularmente em Cadeias Públicas cerca de 48% dos condena-

¹⁰ Ao que parece, essa iniciativa do Estado do Rio de Janeiro em realizar um censo penitenciário, é inédita. Cumpre ressaltar, no entanto, a relativa fidedignidade dos dados coletados, pois que essa tarefa foi realizada por agentes penitenciários. Ainda que tenham sido treinados, esse grupo institucional não constitui pessoal adequado para a execução de atividades dessa natureza. Convivendo no mesmo meio, partilhando dos valores e dos modelos de comportamento próprios da cultura organizacional, a contaminação e os vícios na coleta de dados são inevitáveis. Para uma crítica do censo penitenciário, vide Zaluar (1990b).

dos. Havia 297 estabelecimentos penitenciários, o que compreendia 51.368 vagas. O deficit de vagas é da ordem de 74.533. Em cada cela, habitam 2,5 presos. Para suprir esse deficit, sem contar o crescimento «vegetativo» da população carcerária, impunha-se construir 130 estabelecimentos penitenciários, com capacidade unitária para 500 presos, ao custo de 15 milhões de dólares.

Nesse contexto de carências, as prisões do Estado de São Paulo não constituem exceções. Conquanto não se trate de fenômeno recente, ao que parece mesmo endêmico¹¹, o acúmulo de problemas relativos à administração de amplas massas carcerárias vem se agravando ano após ano. Dados coligidos pelo mesmo Ministério da Justiça indicam a existência de uma população carcerária, em maio de 1993, da ordem de 51.000 presos, ou seja, nesse Estado estavam concentrados 40,42% da população carcerária do país. Os dados disponíveis apontavam um deficit de 21.000 vagas e cerca de 152.009 mandados de prisão decretados a cumprir¹².

Em dezembro de 1992, o Estado de São Paulo contava com 43 estabelecimentos penitenciários, abrigando, em média, 30.669 presos (Fundação SEADE, 1991 e 1992). Cada cela estava, em média, ocupada por 1,4 presos, exceção feita à Casa de Detenção de São Paulo onde essa média era de 2,16 presos. Convém ressaltar que este estabelecimento foi planejado e construído, logo no início da década de 1960, para abrigar 3500 indiciados e réus, custodiados pela Justiça Criminal, aguardando decisão judiciária. Em dezembro de 1992, a Casa de Detenção contava com 7.050 detidos, muitos dos quais inclusive cumprindo pena privativa de liberdade. Não sem razões, esse estabelecimento tem sido

¹¹ De fato, a maior parte das reformas institucionais implementadas por diferentes governos estaduais foi estimulada por prementes problemas decorrentes de superpopulação carcerária. É o que se verificou sobretudo no Rio de Janeiro e em São Paulo, logo no início do regime republicano. Neste último estado, em 1955, o governo Jânio Quadros empreendeu substantiva reforma no sistema penitenciário, projetando uma expansão de vagas para as duas décadas seguintes, projeto implementado nas gestões subsequentes, inclusive com a construção de uma nova Casa de Detenção, e que acabou consolidado no governo Paulo Egydio Martins (1975-79). Alguns anos mais tarde, já se anunciavam novos sinais de esgotamento da oferta de vagas e persistiam os problemas decorrentes da superpopulação carcerária. A respeito, cf. Adorno e Fischer (1987).

¹² Verdade seja dita, esse número de mandados de prisão a cumprir não corresponde necessariamente ao universo de pessoas condenadas. Embora não se disponha de dados precisos, é de se supor que, em média, cada delinqüente, possa carregar quatro condenações. Se esta estimativa for razoável, o número de sentenciados condenados a pena privativa de liberdade será da ordem de 38.002.

palco privilegiado de motins, oportunidade em que a Polícia Militar intervém, algumas vezes com resultados deploráveis, como aquela intervenção ocorrida em outubro desse ano, em que 111 presos foram mortos, em operação destinada a conter suposta rebelião (Machado e Marques, 1993; Pietá e Justino, 1993). Esse cenário agrava-se ainda em virtude de dois outros aspectos. Primeiro, o elevado número de indiciados e condenados cumprindo pena nas Cadeias Públicas, nos Xadrezes, Delegacias Seccionais e Distritos Policiais. Compreendiam, à época considerada, 21.000 presos em todo o Estado, vale dizer, 41,17% da população carcerária. Na Grande São Paulo, onde se registram elevadas taxas de criminalidade violenta, a média de ocupação de celas era de 2,73 presos, taxa portanto bem acima daquela indicada para o sistema penitenciário. Alarmante também observar que foi da ordem de 25,14% o crescimento da população à disposição da Justiça nos Xadrezes e Distritos Policiais, entre os anos de 1991 e 1992.

Tanto a Casa de Detenção quanto Cadeias, Xadrezes e Distritos Policiais não são, como se sabe, estabelecimentos adequados para o cumprimento da pena. As conseqüências para o processo de ressocialização do preso sentenciado à pena privativa de liberdade — seja lá o que se possa entender por ressocialização — são irreversíveis, afetando sobretudo as condições sociais de retomada dos direitos civis. Em decorrência, impõe-se considerar um segundo aspecto: a reincidência penitenciária. Conquanto haja avaliações oficiais a respeito, nenhuma delas é confiável. Estudo realizado junto à população penitenciária da Penitenciária do Estado de São Paulo (Adorno e Bordini, 1989; 1991), alcançou a taxa de 46,04%. Ainda que se refira a um único estabelecimento, é de se supor que não haja diferenças estatisticamente significativas entre as demais unidades prisionais. Convém observar o significado dessa taxa: a cada dos egressos penitenciários, que retoma seus direitos civis, um comete novo delito, é condenado a pena privativa de liberdade e retoma à prisão¹³.

Tudo caminha no sentido de demonstrar que o sistema de administração da justiça criminal, em seu funcionamento, adquire a forma de um funil. Largo em sua base — as ocor-

¹³ É justamente esse processo que diferencia reincidência penitenciária de reincidência criminal, esta não requer necessariamente o cumprimento de pena em estabelecimento penitenciário. Há estudo sobre reincidência penitenciária, para o Estado do Rio de Janeiro (Lemgruber, 1989). Embora adotando metodologia distinta daquela empregada por Adorno e Bordini (1989), os resultados alcançados por Lemgruber não são completamente divergentes.

rências criminais —, estreita-se em seu gargalo, ou seja, quando se consideram os indiciados e réus, condenados ou não, recolhidos às prisões. Esse funil decorre, em parte, do desequilíbrio entre o «potencial» de criminalidade no interior da população urbana e a efetiva capacidade do sistema penitenciário recolher aqueles condenados à pena de privação de liberdade civil. Se, presentemente, o aparelho judiciário aumentasse suas taxas de condenação, enviando para a prisão todos aqueles que estivessem com responsabilidade criminal perfeitamente caracterizada; ou, ainda, se fossem cumpridos todos os mandados de prisão, o sistema penitenciário implodiria.

3. O impacto da criminalidade urbana violenta sobre o sistema de justiça criminal

O aumento da criminalidade urbana violenta, ao longo da década de 1980, seguramente provocou impacto nas agências de contenção e controle da ordem pública. Esse impacto pressionou a expansão dos serviços de polícia judiciária e de vigilância, alterando rotinas consolidadas, inclinando os agentes à busca de expedientes alternativos e de arranjos transitórios, provocando imediata necessidade de realocação de recursos materiais e humanos cujo resultado deve ter afetado e influenciado, ao menos nos anos iniciais da década, a operacionalização das políticas de segurança e justiça. Não sem motivos, foram constantes as demandas de racionalização e de reaparelhamento das agências policiais, sobretudo a partir de 1984 quando elas se intensificaram e o executivo estadual se inclinou a atender parte delas. Mesmo assim, ao longo da década passada, tanto no Rio de Janeiro quanto em São Paulo, tendeu a declinar a despesa *per capita* com segurança e justiça (Coelho, 1988; Caldeira, 1989). Essa pressão sobre as agências policiais tendeu a ser transmitida em cadeia para as agências judiciárias e penitenciárias, sob a forma do aumento de prisões e de processos instaurados, agências que se vêem também constrangidas a rever suas regras de funcionamento. Quando não puderam revê-las, por exemplo em virtude de razões estruturais, entram em crise institucional, contaminando o sistema de justiça criminal em seu conjunto. Como as diferentes agências dispõem de lógicas próprias e como cada uma delas procura assegurar sua autonomia, a fragmentação do sistema se agrava como resultado dos conflitos que se instauram entre si.

Os resultados desse impacto podem ser avaliados. Por um lado, o aumento do arbítrio policial. Esta agência, pressio-

nada pela escassez de recursos, acaba se tornando cada vez mais seletiva na produção de inquéritos, reservando-os aos delitos considerados mais «graves» ou mais «importantes». Assim procedendo, expande os mecanismos informais de atuação policial. Relegando os formalismos legais a segundo plano, transforma certas ocorrências criminais em espaço privilegiado de atenção e, por conseguinte, de disputa de interesse, acirrando os conflitos de poder tanto entre diferentes agentes de controle da ordem pública, quanto entre esses e a população de protagonistas, mais particularmente agressores e vítimas (Fischer, 1985: 17-60).

Por outro lado, como a capacidade do Poder Judiciário tende a igual esgotamento, esta agência se inclina a ser mais rigorosa na apuração do fato criminal. Em determinadas situações, procura exigir da polícia maior rigor formal, recusando inquéritos pouco fundamentados ou elaborados com desleixo pela inobservância de requisitos legais¹⁴. Em outras situações, torna-se igualmente seletiva. Abranda as cominações penais em casos considerados pouco «graves» ou irrelevantes, evitando pressionar o sistema penitenciário, sobrecarregado com a superpopulação carcerária. Ao mesmo tempo, é menos indulgente com os crimes considerados «graves» (sob a ótica dos magistrados, os mais violentos) e, sobretudo, com aqueles praticados por delinquentes reincidentes. Assim comportando-se, procura conter a superpopulação carcerária dentro de determinados limites «suportáveis». Seja quais forem essas estratégias, o sistema penitenciário é necessariamente o tributário desse estrangulamento e, além de tudo, responsabilizado pelo fracasso no controle da criminalidade. Sua unidade básica — a prisão — persiste merecendo a pecha de «escola de crimes», em virtude das condições de vida ali reinantes (Coelho, 1986).

Aqui caberia indagar: o que tem feito o poder público para conter o crescimento da criminalidade urbana violenta e o crime organizado? O Estado tem respondido com mudanças na legislação penal, com a modernização e reaparelhamento policial e com o aumento da oferta de vagas no sistema penitenciário. Entre 1964-1990, pode-se perceber que as mudanças na legislação penal responderam a dois estímulos. Por

4. Políticas públicas de segurança e justiça: a resposta do Estado

¹⁴ Aqui parece residir a origem do queixume policial: «Nós prendemos e a justiça solta».

um lado, foram motivadas por questões de ordem formal, tendentes ao aperfeiçoamento e à racionalização dos procedimentos penais. Visaram, na maior parte das vezes, adequar o objetivo principal — a apuração da responsabilidade penal — à existência de institutos capazes de concretizá-lo em termos de certeza e liquidez jurídicas. Por outro lado, há alterações legislativas que pretenderam introduzir verdadeiras reformas nas políticas penais. Trata-se das alterações que intervieram na filosofia das penas, nos regimes de cumprimento, na categorização dos comportamentos criminalizáveis, na interdição de direitos, nas formas de assistência social e judiciária aos cidadãos condenados pela justiça criminal (Leis Federais n.ºs 7209/84 e 7210/84). De modo geral, resultaram de iniciativas fortemente estimuladas pelo debate público, que se realiza sobretudo em fóruns especializados, como sejam academias, universidades, centros de estudos e associações profissionais e que atingem o grande público diluído pelas agências formadoras de opinião, notadamente os meios de comunicação de massa, dentre os quais se destaca a imprensa escrita e falada¹⁵.

Os projetos legislativos, materializados em institutos legais, tendem a não serem cumpridos, desgastando-se no interior das agências de repressão ao crime, quando não instigam conflitos que podem, no limite, estimular manifestações coletivas de revolta e resistência, como são os casos extremados representados pelos motins¹⁶. Isso vale mais precisamente para as mudanças verificadas a partir de 1984 (cuja vigência se verificou no início do ano seguinte), que incidiram em aspectos decisivos da filosofia das penas e de seu cumprimento. Essas alterações buscaram enriquecer a cominação

¹⁵ Até o final da década de 1980, as mudanças na legislação penal introduziam diretrizes compatíveis com as legislações penais em vigor nas sociedades de «primeiro mundo». Tais diretrizes buscavam «amenizar» os efeitos indesejáveis de uma política penal excessivamente centrada em torno da privação da liberdade, reservando tal pena aos delinquentes reincidentes ou que haviam cometido crimes de intensa gravidade. No início da década de 1990, esse cenário começa a mudar. Diante da sucessão de crimes violentos, sobretudo seqüestros seguidos da morte do seqüestrado, ocorridos em todo o país, bem como diante das pressões da opinião pública, são introduzidas alterações nessa legislação, punindo-se com maior rigor os chamados «crimes hediondos». A despeito da «novidade», nunca é de mais lembrar que orientação nesse sentido já se encontrava embutida na legislação penal brasileira até fins da década passada.

¹⁶ Os motins verificados no sistema penitenciário paulista, entre 1982 e 1987, tiveram como estímulo imediato o não cumprimento, por parte das autoridades judiciárias e penitenciárias, de benefícios consagrados na lei (cf. Goes, 1991).

punitiva em determinadas situações, ao mesmo tempo que pretenderam aplicar penas alternativas à restrição de liberdade em outras situações. Subjaz a essa filosofia, a suposição de que a pena-prisão deve ser reservada a determinados delinquentes, os «perigosos»¹⁷, pressuposto que traz embutida a representação de uma natureza delinqüente distinta da natureza humana. O problema começa quando os próprios tribunais hesitam na aplicação dos dispositivos diferenciadores, porque reconhecem, ainda que de modo velado, a impropriedade de certas categorizações, mesmo quando elas estejam fundadas em critérios ditos científicos, extraídos de laudos periciais que consagram a fala do técnico especializado.

A análise da legislação aponta, por conseguinte, para um flagrante descompasso entre as inovações legislativas e seu impacto no sistema de justiça criminal. Ao que tudo parece indicar, essas inovações não contribuem para alterar o desequilíbrio entre o crescimento da criminalidade — mais particularmente da chamada criminalidade urbana violenta — e as taxas de produção da justiça criminal, sempre a reboque dos acontecimentos e da superpopulação dos presídios (Coelho, 1986). Conquanto os problemas venham se arrastando por décadas, as inovações legislativas, quase sempre impulsionadas por pressões de «última hora», tendem a solucioná-los a partir de uma perspectiva administrativa que reduz suas origens a um fundamento técnico-racional. Tudo se passa como se bastassem leis justas e perfeitas para que o sistema de justiça criminal pudesse funcionar de modo a atender suas demandas, as demandas da «opinião pública» e os requisitos de controle social eficaz. O resultado é, na melhor das hipóteses, frustrante porque parece não atacar o mal pela raiz. Permanecem intocáveis os pontos de estrangulamento e as zonas de tensão que fragmentam o sistema de justiça criminal em áreas descontínuas de competência, fragilmente integradas entre si, somente capazes de ofertar insegurança à população, em lugar de proteção.

¹⁷ O conceito de «periculosidade» contém não poucas limitações, mal escondendo propósitos ideológicos inspirados em teses lombrosianas a respeito da criminalidade nata. Não obstante tais limitações, trata-se de um conceito de larga aceitação tanto no senso comum como em certos círculos profissionais e «científicos». Não poucos juristas dele se valem quando cuidam de sustentar a tese da reserva de penas restritivas de liberdade para determinadas categorias de delinquentes. Evidentemente, o problema reside em identificar critérios de periculosidade «neutros», isto é, que não apelem arbitrariamente a representações imaginárias acerca do suposto potencial de perigo suscitado por alguns delinquentes, como muitas vezes ocorre inclusive com chancela do saber especializado do perito profissional (Queirolo, 1984).

Ao lado dessas inovações, desde os últimos quarenta anos — e mais particularmente nos momentos em que o esforço policial esteve concentrado de modo prioritário na repressão à dissidência política —, a modernização da Segurança Pública consistiu em um projeto deliberado de expansão física, mediante a construção de novas instalações e de aumento do contingente policial; de ampliação do raio de intervenção; de integração e coordenação de setores, por meio da introdução de substantivas alterações no organograma de órgãos vinculados à Secretaria Estadual; de renovação da frota de veículos e do sistema de comunicações; de profissionalização de quadros através do aperfeiçoamento e treinamento em cursos especializados. Logo no início dos anos 70, com certa precocidade quando comparado ao que se passou em outros setores congêneres das políticas sociais, a Segurança Pública contou com complexo sistema de informática destinado a conferir agilidade e eficiência aos serviços policiais e às práticas de controle e vigilância da população.

No entanto, essas diretrizes «modernizantes» não têm agido no sentido de coibir ou restringir as práticas de contenção violenta realizadas ao arrepio da ordem jurídica, bem como não têm logrado combater, de modo eficaz, a corrupção policial. De fato, ao lado da maior implementação técnica persistem as rondas policiais ostensivas com suas espetaculares demonstrações de alvedrio policial (Fernandes, 1989) — cujos resultados chegam a ser irrisórios, quando não provocam mortes inexplicáveis, como vem se sucedendo com relativa freqüência — a par dos maus tratos impingidos a delinqüentes ou a pessoas suspeitas da prática de delitos. Ademais, a corrupção policial parece ter se acentuado nos últimos anos (Mingardi, 1992). Os «conluíus» entre pequenos empresários, traficantes de drogas e policiais, civis e militares, parecem constituir um poder paralelo ao do Estado, concorrendo com o poder público no controle e monopólio da violência física legítima, como aliás sugerem acontecimentos recentes como a guerra entre quadrilhas pelo controle do narcotráfico no Rio de Janeiro, bem como a devassa na contabilidade do jogo do bicho.

De igual modo, permanecem os paradoxos na atuação judiciária que privilegia a condenação de crimes contra o patrimônio em comparação às condenações pela prática de crimes contra a pessoa (Abreu e Bordini, 1985) e resta conflitiva a vida no interior das prisões onde os desmandos, a vio-

lência, o desrespeito aos direitos constituem tônica predominante (Adorno, 1991 b).

Quanto à administração do sistema penitenciário, a diretriz dominante consistiu na ampliação das vagas disponíveis, através da edificação de novos estabelecimentos. A formulação dessa política verificou-se na gestão Jânio Quadros (1955-59), quando a expansão do sistema penitenciário é projetada segundo uma espécie de «plano diretor» para as décadas subsequentes. As sucessivas gestões governamentais restringiram-se, com pequenas alterações, à execução desse plano. Iniciativas nas gestões Paulo Egydio Martins (1975-79) e Montoro (1983-87), inclinadas a alterar substancialmente o quadro institucional existente — devido sobretudo à introdução de mudanças nas esferas do trabalho, da educação e da assistência judiciária aos presos — revelaram-se inócuas em curto espaço de tempo, subordinadas que foram ao imperativo político de expansão da oferta de vagas. Política de «mão única», ela não vem conseguindo debelar o quadro de carências do sistema penitenciário paulista que traduzem as condições de vida ali dominantes: «superpopulação; condições sanitárias rudimentares; alimentação deteriorada, precária assistência médica, judiciária, social, educacional e profissional; violência incontida permeando as relações entre os presos, entre estes e os agentes de controle institucional e entre os próprios agentes institucionais; arbítrio punitivo incomensurável» (Adorno, 1991b: 69; cf. também Castro, 1991).

Certamente, um complexo de razões institucionais concorre para a persistência desse quadro. Duas convem salientar. Primeiro, é preciso considerar o peso das organizações locais. Ele resulta de múltiplas circunstâncias e causas: tradição histórica das agências de contenção e repressão da criminalidade, influência de grupos organizados sobre as autoridades constituídas, prevalência das ordens privadas sobre a ordem pública, predomínio do estoque de conhecimento acumulado pela experiência concreta em detrimento do respeito à lei e às formalidades burocráticas, «conluio» entre delinquentes e agentes da ordem — fenômeno que pode adquirir maior ou menor conotação dependendo da maior ou menor presença do aparelho burocrático de Estado¹⁸ —, apropria-

5. A Fragilidade da Ordem Legal

¹⁸ Ilustrativo desse fenômeno é a integração, na cidade do Rio de Janeiro, entre banqueiros do jogo do bicho e as elites políticas locais. Cf. Carvalho, 1987; Carvalho, 1991; Da Matta, 1979; Silva e Chinelli, 1993.

ção dos meios materiais de administração como se fossem recursos patrimoniais privados, precária profissionalização dos agentes encarregados justamente de prestar serviços de segurança à população (Adorno e Fischer, 1987)¹⁹. Seja o que forem tais considerações hipotéticas, é certo que o cidadão comum, sobretudo o procedente das classes populares, não tem assegurado o princípio constitucional da isonomia de tratamento legal. Onde quer que se encontre, ele está sujeito a tratamentos mais ou menos arbitrários por parte desta ou daquela agência que compõe o sistema de justiça criminal.

Segundo, é necessário considerar, portanto, a fragilidade da ordem legal. Do ponto de vista dos agentes encarregados de implementar políticas de segurança e justiça, a percepção e os usos que fazem da lei revelam uma compreensão pouco uniforme do significado da ordem jurídica. Para alguns, a lei antes dificulta do que auxilia no combate à criminalidade. Para estes, é o repertório de linhas de atuação adquiridos ao longo da prática institucional que constitui «lei». É desse repertório que extraem critérios para a realização de investigação, para caracterização penal de fatos delituosos, para imputação de responsabilidade criminal, para desfecho de casos, para elaboração de relatórios e de documentos oficiais, como boletins e inquéritos. Não se precisa argumentar com esmero para sustentar que essa «subjetividade» no cumprimento de funções públicas resulta com frequência em arbítrio, que recai preferencialmente sobre os mais pobres e sobre os negros (Paixão, 1982 e 1988; Zaluar, 1989b).

Outros, contudo, apelam para a lei, interpretando-a como princípio condutor da atuação institucional. Reconhecem a justeza da ordem jurídica, embora reclamem a necessidade periódica de serem introduzidas alterações e ajustes nos seus principais textos e institutos. Os que assim se comportam, não raro, tendem a «descolar» a aplicação dos preceitos legais do universo social e político que sustêm suas práticas institucionais. Enquanto atores sociais, expressam estreita compreensão dos múltiplos fatores que concorrem para a difusão de comportamentos divergentes, apelando para desgastadas noções de responsabilidade moral, livre arbítrio,

¹⁹ Por certo, nem todas essas circunstâncias operam com igual força nas agências consideradas. É possível que os tribunais judiciários sejam mais imunes a essas influências externas. No entanto, tal não significa isentá-los da contribuição que exercem para a fragmentação do sistema de justiça criminal, sobretudo porque revelam baixa capacidade de se integrarem ao conjunto do sistema e porque gozam de autonomia no sentido de uma administração tradicional, de tipo patrimonial.

periculosidade, inscritas em uma cultura jurídica liberal nem um pouco competitiva com a força da cultura organizacional local (Adorno, 1991c).

No Brasil, a reconstrução da sociedade e do Estado democráticos, após vinte anos de vigência do regime autoritário, não foi suficientemente profunda para conter o arbítrio das agências responsáveis pelo controle da ordem pública. Não obstante as mudanças nos padrões emergentes de criminalidade urbana violenta, as políticas de segurança e justiça criminal, formuladas e implementadas pelos governos democráticos, não se diferenciam grosso modo daquelas adotadas pelo regime autoritário. A despeito de avanços e conquistas obtidos nos últimos anos²⁰, traços do passado autoritário revelam-se resistentes às mudanças em direção ao Estado democrático de Direito. Paradoxos e limites manifestam-se com certa transparência, sobretudo em momentos críticos, em que as agências policiais estão sendo questionadas em seu modo de ação e funcionamento.

Esses paradoxos e limites das políticas penais colocam sérios impasses ao Estado democrático no Brasil. Por um lado, o Estado desgarça-se através do envolvimento dos agentes públicos com a delinquência. Estes, beneficiando-se do circuito de dinheiro gerado pelo tráfico de drogas, pelos assaltos à mão armada, pelos seqüestros e outras modalidades lucrativas, subtraem do Estado sua função de diretor moral e político da sociedade, função que o faz, nas modernas sociedades onde vige o modelo democrático de exercício do poder político, instrumento de pacificação social (Weber, 1974; Elias, 1987). Por outro lado, para responder às demandas da ordem, procedentes dos mais diferentes grupos sociais que se sentem inseguros quanto ao destino futuro de suas vidas e de seus bens, materiais e simbólicos, o Estado tende a adotar políticas penais «retributivas»: maior policiamento nas ruas, legislação penal mais rigorosa, enrijecimento

6. Nos estreitos limites da segurança do cidadão

121

²⁰ De fato, não há como negá-las e sequer por que negá-las. Entre os avanços, elencam-se: maior atuação da Corregedoria da Polícia Civil na apuração de casos de corrupção policial e de maus tratos impingidos aos presos nas delegacias e distritos policiais (Americas Watch Committee, 1993), diálogos entre a cúpula de organismos policiais e organizações da sociedade civil com a realização de debates em conjunto, introdução de disciplinas sobre direitos humano e humanitário nos currículos escolares das academias de formação policial, civil e militar, maior empenho das autoridades que comandam tais agências no controle da violência policial.

no tratamento a ser dispensado aos delinqüentes submetidos a penas privativas de liberdade. Em conseqüência, a Polícia Militar, no exercício de suas funções constitucionais de policiamento preventivo e ostensivo, apela para o autoritarismo no trato com o cidadão comum, agride direitos fundamentais consagrados em convenções internacionais, instaura práticas arbitrárias ao arrepio dos interditos legais. Por conseguinte, o Estado enreda-se em meio a forças antagônicas: fraco porque capturado pelos poderes locais; forte porque capaz de intervir com tamanho rigor que não poupa vidas e sequer contabiliza suas possíveis vítimas inocentes.

Os resultados dessas políticas penais colocam em suspenso a universalização da cidadania na sociedade brasileira bem como a própria vigência, real e não formal, do modelo democrático de exercício do poder político. Primeiro, porque os benefícios da segurança acabam contemplando alguns grupos da sociedade nomeadamente os proprietários (nas suas mais diversas categorias) e aqueles que dispõem de pequenas ou grandes imunidades como profissionais liberais, executivos, jornalistas, artistas, professores e outras classes profissionais assemelhadas. O direito à segurança converte-se em direito ao privilégio. Não sem motivos, proliferaram nos últimos anos, as companhias de segurança particular e se generalizaram os mecanismos e esquemas particulares de proteção pessoal (Paixão, 1991). Significativo observar a concentração do policiamento nas zonas de comércio e serviços, bem como nas áreas de residência das classes médias e elevadas da sociedade. Significativo igualmente que, em 1983, o pessoal efetivo nas instituições de segurança pública e nas empresas privadas distribuía-se do seguinte modo: 20,60% civil; 40,04% militar e 35,36% particular. Em 1989, essa distribuição alterou-se sensivelmente: 22,66% civil; 38,97% militar e 38,37% particular (IBGE, 1990). Vale dizer, vem diminuindo o contingente de efetivos mantidos pelo poder público e crescendo o contingente mantido por empresas particulares. O resultado mais imediato é que, nas periferias das grandes cidades, onde predominam classes populares, constituídas de trabalhadores urbanos pouco qualificados ou desprovidos de qualificação profissional, a insegurança é quase absoluta. Os conflitos entre particulares, entre traficantes, entre quadrilhas e policiais convergem, quase sempre, para a supressão física dos adversários (Caldeira, 1992; Zaluar, 1993). A violência costumeira e institucionalizada, desprovida de interditos morais, magistralmente apon-

tada por Maria Sylvania de Carvalho Franco (1974) como característica da vida social no Brasil tradicional, resurge instituindo uma espécie de «código do sertão urbano».

Por tais motivos, não é de estranhar que justamente sejam esses cidadãos de «segunda classe» os mais vulneráveis ao alvedrio policial. Se, por um lado, constituem os esquecidos das políticas sociais implementadas — o Estado parece nunca chegar às áreas de habitações populares —, por outro lado, são alvos privilegiados do controle social repressivo. Não surpreendem os dados coligidos pelo Conselho Nacional de Política Penitenciária do Ministério da Justiça, no censo realizado em maio de 1993: 2/3 da população carcerária do país é constituída de negros e pardos; 76% são analfabetos ou semi-alfabetizados; 95% considerados absolutamente pobres; 98% impossibilitados de contratar defensoria própria. Os rigores da punição pesam preferencialmente sobre a população pobre; e, entre os mais pobres, recaem duramente sobre os delinqüentes negros. Distorções dessa ordem fazem com que o Direito seja concebido, mesmo entre as classes populares, como mera formalidade; a justiça, reles abstração. ■

Referências Bibliográficas

- 124
- Abreu, S. F. A.; Bordini, E. 1985 «Estimativa da reincidência criminal: variações segundo estratos ocupacionais e categorias criminais», *Temas IMESC. Soc. Dir. Saúde*, 1 (2), 36-38.
- Abreu, S. F. A.; Bordini, E. 1989 «Reincidência e reincidentes penitenciários em São Paulo, 1974-1985» *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 9 (3), 70-91.
- Adorno, S.; Bordini, E. 1991 «A socialização na delinquência: reincidentes penitenciários em São Paulo, *Cadernos* (São Paulo), sér. II, 3, 113-47.
- Adorno, S. 1991a «A prisão sob a ótica de seus protagonistas. Itinerário de uma pesquisa», *Tempo Social. Revista de Sociologia do USP*, 3 (1-2), 7-40.
- Adorno, S. 1991b «O sistema penitenciário no Brasil: problemas e desafios», *Revista USP*, 9, 65-78.
- Adorno, S. 1991c «Violência urbana, justiça criminal e organização social do crime», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 33, 145-56.
- Adorno, S. 1993 «Criminal Violence in Modern Brazilian Society», in Vigh, J. & Katona, G. (eds.), *Social Changes, Crime and Police*. Budapest: Eötvös Lorand University, 103-114.
- Adorno, S. et al. 1991 *O sistema de administração da justiça criminal. Fragmentação e conflito no caso paulista. Relatório de Pesquisa*. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, mimeo.
- Adorno, S.; Fischer, R. M. 1987 *Análise do sistema penitenciário do Estado de São Paulo: o gerenciamento da marginalidade social. Relatório de Pesquisa*. São Paulo: CEDEC, mimeo.
- Americas Watch Committee 1987 *Violência policial no Brasil. Execuções sumárias e tortura em São Paulo e no Rio de Janeiro*. São Paulo: OAB/SP/NEV-USP e outros.
- Americas Watch Committee 1989 *Condições das prisões no Brasil*. São Paulo: OAB/SP/NEV-USP e outros.
- Americas Watch Committee 1993 *Violência policial urbana no Brasil. Mortes e tortura pela polícia de São Paulo e no Rio de Janeiro nos últimos cinco anos, 1987-1993*. New York/São Paulo: Americas Watch, NEV-USP. 50p.
- Bessette, J.M. 1982 *Sociologie du crime*. Paris: PUF.
- Caldeira, T. P. do R. 1989 «Ter medo em São Paulo», in Brant, V. C., *São Paulo. Trabalhar e viver*. São Paulo: Brasiliense, Comissão Justiça e Paz, 151-67.
- Caldeira, T. P. do R. 1992 *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo*. Ph. Dissertation on Anthropology, Graduate Division of the University of California at Berkeley, mimeo.
- Carvalho, J. M. 1987 *Os bestializados. O Rio de Janeiro e a república que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Carvalho, M. A. R. de 1991 *O jogo e a cidade*. Dissertação de Mestrado, História Social. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica/PUC, mimeo.

- Castro, M. M. P. de 1991 «Ciranda do medo. Controle e dominação no cotidiano da prisão», *Revista USP*, 9, 57-64.
- Chevigny, P. 1990 «Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Argentina and Brazil», *Criminal Law Forum*, 1 (3), 389-425.
- Coelho, E. C. 1978 *Ecologia do crime*. Rio de Janeiro: Educar.
- Coelho, E. C. 1986 «A administração da justiça criminal no Rio de Janeiro. 1942-1967» *Dados — Revista de Ciências Sociais*, 29 (1), 61-81.
- Coelho, E. C. 1988 «A criminalidade urbana violenta», *Dados — Revista de Ciências Sociais*, 31 (2), 145-83.
- Curtis, L. A. 1985 *American Violence and Public Police. An Update of the National Commission on the Causes and Prevention of Violence*. New Haven and London: Yale University Press.
- Da Matta, R. 1979 *Malandros, carnavais e heróis. Para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Elias, N. 1987 «Violence and Civilization: the State Monopoly of Physical Violence and its Infringement», in Keane, J. (ed.), *Civil Society and the State*. London: Verso, 177-98.
- Enzensberger, H. M. 1967 *Politique et crime*. Paris: Gallimard.
- Fernandes, H. 1989 «Rondas à cidade: uma coreografia do poder», *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, 1(2), 121-34.
- Fischer, R. M. 1985 *O direito da população à segurança*. Petrópolis: Vozes.
- Franco, M. S. de C. 1974 *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo: Ática.
- Goes, E. M. 1991 *Rebeliões carcerárias: a recusa das grades. Estudo das rebeliões ocorridas nos presídios paulistas no período de 1982/6*. Dissertação de Mestrado, UNESP, Assis, mimeo.
- Governo do Estado do Rio de Janeiro 1989 *Censo Penitenciário 1988*. Rio de Janeiro.
- Gurr, T. 1977 «Crime Trends in Modern Democracies since 1945» *International Annals of Criminology*, 16.
- Gurr, T. et al. 1977 *The Politics of Crime and Conflict: a Comparative Study of Four Cities*. London: Sage.
- IBGE 1990 *Anuário Estatístico do Brasil, 1970-1990*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Lemgruber, J. 1989 «Reincidência e reincidentes penitenciários no sistema penal do Estado do Rio de Janeiro» *Revista da Escola do Serviço Penitenciário*, 1 (2), 45-76.
- Machado, M. L. e Marques, J.B. 1993 *História de um massacre. Casa de Detenção de São Paulo*. São Paulo/Brasília: Cortez, Ordem dos Advogados do Brasil.
- Mingardi, G. 1992 *Tiras, gansos e trutas. Cotidiano e reforma na polícia civil*. São Paulo: Página Aberta.
- Morris, T. 1989 *Crime and Criminal Justice since 1945*. London: Institute of Contemporary British History, Basil Blackwell.
- Núcleo de Estudos da Violência/USP; Comissão Teotônio Vilela 1993 *Os direitos humanos no Brasil*. São Paulo: NEV-USP, CTV.
- Oliveira, A. C. M. de 1991 «Criminalidade cai na Grande São Paulo», *Folha de S. Paulo*, 24. fev., 4º Caderno, seção Opinião.

- 126
- Paixão, A. L. 1982 «A organização policial numa área metropolitana» *Dados — Revista de Ciências Sociais*, 25 (1), 63-85.
- Paixão, A. L. 1983 «Crimes e criminosos em Belo Horizonte, 1932-1978, in Pinheiro, P. S. (org), *Crime, violência e poder*. São Paulo: Brasiliense.
- Paixão, A. L. 1986 *Indicadores sociais de criminalidade*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, mimeo.
- Paixão, A. L. 1988 «Crime, controle social e consolidação da democracia», in O'Donnell, G. e Reis. F.W, *A democracia no Brasil. Dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 166-99.
- Paixão, A. L. 1990 «A violência urbana e a sociologia: sobre crenças e fatos e mitos e teorias políticas e linguagens e...», *Religião e Sociedade*, 15 (1), 68-81.
- Paixão, A. L. 1991 «Segurança privada, direitos humanos e democracia», *Novos Estudos CEBRAP*, 31, 131-41.
- Pastore, J. et al.. 1991 *Crime e violência urbana*. São Paulo: IPE/USP.
- Pietá, E.; Justino, P. 1993 *Pavilhão 9. O massacre do Carandiru*. São Paulo: Página Aberta.
- Pinheiro, P.S. et al. 1991 «Violência fatal. Conflitos policiais em São Paulo (81-89)», *Revista USP*, 9, 95-112.
- Queirolo, S. 1984 «Periculosidade: da norma médica à norma jurídica», *Temas IMESC. Soc.Dir.Saúde*, 1 (2), 93-100.
- SEADE 1992 *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo, 1980-1992*. São Paulo: SEADE.
- Silva, L. A. Machado da; Chinelli, F. 1993 «O vazio da ordem: relações políticas e organizacionais entre as escolas de samba e o jogo do bicho», *Revista do Rio de Janeiro*, ano I, 1, 42-52.
- Simmel, G. 1979 «Métropoles et mentalités», in Grafmeyer e Joseph (orgs.), *L'École de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*. Paris: Aubier. 61/78.
- Soares, L. E. et al. 1993 *Criminalidade urbana e violência: O Rio de Janeiro no contexto internacional*. Rio de Janeiro: Núcleo de Pesquisa ISER, mimeo (2ª ed.).
- Weber, M. 1974 *Economía y sociedad*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, v. I, 173 -80.
- Weiner, N. A.; Wolfgang, M. 1985 «The extent and character of violent crime in America», in Curtis, L. A. (1985), *American Violence and Public Police. An Update of the National Commission on the Causes and Prevention of Violence*. New Haven and London: Yale University Press, 15-39.
- Wright, K. N. 1987 *The Great American Crime Myth*. New York: Praeger.
- Zaluar, A. 1985 *A máquina e a revolta. As organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo: Brasiliense.
- Zaluar, A. 1989a *O Rio contra o crime: imagens da justiça e do crime. Relatório de Pesquisa*. Rio de Janeiro: IUPERJ, mimeo.
- Zaluar, A. 1989b «A polícia e a comunidade. Paradoxos da in(convivência)», *Presença. Revista de Cultura e Política*, 13, 144-53.

- Zaluar, A. 1989c «Nem líderes, nem heróis: a verdade da história oral», *Presença. Revista de Cultura e Política*, 14, 111-28.
- Zaluar, A. 1990a «Teleguiados e chefe: juventude e crime», *Religião e Sociedade*, 15 (1), 54-67.
- Zaluar, A. 1990b «Prisão, trabalho e cidadania: o censo penitenciário», *Revista da Escola do Serviço Penitenciário*, I (5), 69-74.
- Zaluar, A. 1991a «Brasil na transição: cidadãos não vão ao paraíso», *São Paulo em Perspectiva*, 5 (1), 19-25.
- Zaluar, A. 1991b «Gênero, justiça e violência», *Dados — Revista de Ciências Sociais*, 34 (2), 191-218.
- Zaluar, A. 1993 «Urban Violence, Citizenship and Public Policies», *International Journal of Urban and Regional Research*, 17 (1), 55-66.