



A VIOLÊNCIA  
DO COTIDIANO



Cadernos Adenauer

Ano II  
2001  
Nº 01

PAULO DE MESQUITA NETO

LUÍS FLÁVIO SAPORI

CLÁUDIO BURIAN WANDERLEY

OSCAR VILHENA VIEIRA

FLÁVIO AUGUSTO FONTES DE LIMA

SOFÍA TISCORNIA

---

## A VIOLÊNCIA DO COTIDIANO



Konrad  
Adenauer-  
Stiftung

*Editor responsável*  
Wilhelm Hofmeister

*Redação*  
José Mario Brasiliense Carneiro  
Maria Antonieta Del Tedesco Lins

*Tradução*  
Pedro Maia Soares (p. 111-132)

*Capa*  
Isabel Carballo

*Diagramação*  
Miriam Melo

---

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer II (2001), n° 1  
*A violência do cotidiano*  
São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, março 2001.

ISBN 85-7504-009-X

---

Todos os direitos desta edição reservados à  
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER  
Centro de Estudos  
Rua Dr. Eduardo de Souza Aranha, 99 — 2° andar  
04543-120 — São Paulo/SP  
Brasil  
Telefone: 0055-11-3045-9974  
Telefax: 0055-11-3044-4902

Impresso no Brasil

---

# Índice

---

OS AUTORES .....	6
APRESENTAÇÃO .....	7
CRIME, VIOLÊNCIA E INCERTEZA POLÍTICA NO BRASIL <i>Paulo de Mesquita Neto</i> .....	9
A RELAÇÃO ENTRE DESEMPREGO E VIOLÊNCIA NA SOCIEDADE BRASILEIRA: ENTRE O MITO E A REALIDADE <i>Luís Flávio Saporì</i> <i>Cláudio Burian Wanderley</i> .....	43
ESTADO DE DIREITO, SEUS LIMITES E A CRIMINALIDADE <i>Oscar Vilhena Vieira</i> .....	75
PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS: AVANÇO OU RETROCESSO? <i>Flávio Augusto Fontes de Lima</i> .....	93
USOS E COSTUMES PORTENHOS: A TRAMA SOCIAL DA VIOLÊNCIA E O PODER DE POLÍCIA <i>Sofia Tiscornia</i> .....	111

---

## Os autores

---

**Paulo de Mesquita Neto**, doutor em ciência política pela Universidade de Columbia, Nova York, é pesquisador-sênior do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (USP) e secretário-executivo do Instituto São Paulo Contra a Violência.

**Luís Flávio Saporì**, doutorando em sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), é pesquisador da Fundação João Pinheiro (Belo Horizonte/MG) e professor da PUC-Minas.

**Cláudio Burian Wanderley**, mestre em economia pela USP, é pesquisador da Fundação João Pinheiro e professor da PUC-Minas.

**Oscar Vilhena Vieira**, procurador do estado (afastado), é professor da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo e secretário-executivo do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (Ilanud), São Paulo.

**Flávio Augusto Fontes de Lima**, juiz de Direito da Vara de Execução de Penas Alternativas, em Recife, é membro do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais e do Instituto de Criminologia e Ciências Afins de Pernambuco.

**Sofía Tiscornia**, doutora em antropologia, é professora da Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade de Buenos Aires.

---

## Apresentação

---

A nossa história é repleta de violência; nossa cultura é permeada por imagens violentas. Na televisão, estréiam, a qualquer hora do dia ou da noite, dirigidos a todas as idades e classes sociais, filmes e séries cheios de cenas de violência. Com a mudança semanal da programação nos cinemas, surge sempre um novo filme que tenta se sobrepor às crueldades de atrações anteriores.

A violência, porém, não nos cerca somente como algo longínquo ou abstrato, acompanhada até mesmo, às vezes, de uma singular pretensão estética. A violência se converteu em algo cotidiano, que podemos encontrar em toda parte, na rua, no *shopping center*, diante da porta de casa e dentro da família.

Por que permitimos que tanta violência nos rodeie? Quais são as suas causas? Como podemos sobrepujá-la? Essas questões têm mobilizado a sociedade, mas não suscitam respostas fáceis. Mesmo assim, algumas relações já são conhecidas: educação, formação e emprego, assim como a melhoria das condições de vida, são precondições para uma redução dos níveis de violência. Isso é fácil de afirmar, porém difícil de realizar. Não obstante, tais objetivos devem estar no centro das políticas públicas, pois é certo que, se damos tanto espaço à violência em nosso imaginário, no mundo real não nos agrada enfrentá-la.

No Brasil, há uma intensa discussão sobre as razões da violência e medidas para superá-la. Oferecemos aqui alguns trabalhos que podem alimentar esse debate.

Paulo de Mesquita Neto analisa o crescimento da criminalidade e da violência no Brasil desde a transição para a democracia, demonstrando que esse aumento está distribuído desigualmente e concentrado em áreas geográficas e grupos sociais específicos. Informações empíricas adicionais oferecem Luís Flávio Saporì e Cláudio Burian Wanderley, em seu artigo sobre a relação desemprego-violência. Oscar Vilhena Vieira discute sobre a fragilidade do Estado de Direito e as razões que levam o cidadão a respeitar as leis. Flávio Augusto Fontes de Lima reflete sobre o tema das penas e medidas alternativas como mecanismos coadjuvantes da justiça social, e que podem ser bem mais úteis à sociedade que a prisão do infrator. Finalmente, Sofia Tiscornia, de Buenos Aires, focaliza a trama social da violência e o poder de polícia na cidade portenha.

**WILHELM HOFMEISTER**

Diretor do Centro de Estudos  
da Fundação Konrad Adenauer no Brasil



---

# Crime, violência e incerteza política no Brasil<sup>1</sup>

---

PAULO DE MESQUITA NETO

## O aumento da criminalidade e da violência

A informação disponível no Brasil não reflete adequadamente a magnitude e a distribuição da criminalidade e da violência no país. A informação mais confiável diz respeito aos homicídios e a outras formas de violência resultando em morte. O Ministério da Saúde disponibiliza informações sobre o número de mortes resultantes de homicídio ou agressão e outras formas de violência em todos os estados e municípios brasileiros desde 1979, com base na análise dos atestados de óbito.<sup>2</sup> Entretanto, um número significativo de mortes violentas ainda são registradas como resultantes de eventos cuja intenção é indeterminada (Quadro 1).<sup>3</sup> Além disso, o Ministério da

- 
1. Texto preparado para o Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, de 20 a 24 de novembro de 2000. Este texto é uma versão revisada daquele apresentado na conferência internacional "Crime and Policing in Transition: Comparative Perspectives", no Instituto Sul-Africano de Assuntos Internacionais, Universidade de Witwatersrand, Joanesburgo, África do Sul, 30 de agosto/1º de setembro de 2000.
  2. Informação disponível na *internet* ([www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br)).
  3. Em 1998, o Ministério da Justiça registrou 117.603 mortes violentas ou resultantes de causas externas. Dentro deste universo, 41.916 mortes (35%) foram causadas por agressões e 13.117 mortes (11%) foram causadas por eventos cuja intenção é indeterminada e conseqüentemente podem ter sido eventualmente causadas por agressões ou homicídios.

**Quadro 1. Mortes violentas resultantes de agressões e eventos cuja intenção é indeterminada (Brasil, 1998).**

	<b>Agressão</b>	<b>Intenção indeterminada</b>	<b>População</b>	<b>Agressão/ 100.000 hab.</b>	<b>Intenção indeterminada/ 100.000 hab.</b>	<b>Intenção Agressão</b>
<b>Brasil</b>	41.916	13.117	161.790.311	25,91	8,11	0,31
<b>Rondônia</b>	494	46	1.276.173	38,71	3,60	0,09
<b>Acre</b>	110	79	514.050	21,40	15,37	0,72
<b>Amazonas</b>	534	65	2.520.684	21,18	2,58	0,12
<b>Roraima</b>	133	1	260.705	51,02	0,38	0,01
<b>Pará</b>	772	194	5.768.476	13,38	3,36	0,25
<b>Amapá</b>	160	—	420.834	38,02	0,00	0,00
<b>Tocantins</b>	129	34	1.107.803	11,64	3,07	0,26
<b>Maranhão</b>	277	535	5.356.853	5,17	9,99	1,93
<b>Piauí</b>	142	52	2.714.999	5,23	1,92	0,37
<b>Ceará</b>	946	179	7.013.376	13,49	2,55	0,19
<b>Rio G. Norte</b>	222	271	2.624.397	8,46	10,33	1,22
<b>Paraíba</b>	420	24	3.353.624	12,52	0,72	0,06
<b>Pernambuco</b>	4.422	292	7.523.755	58,77	3,88	0,07

**Quadro 1** (continuação)

	<b>Agressão</b>	<b>Intenção indeterminada</b>	<b>População</b>	<b>Agressão/ 100.000 hab.</b>	<b>Intenção indeterminada/ 100.000 hab.</b>	<b>Intenção Agressão</b>
<b>Alagoas</b>	582	13	2.688.117	21,65	0,48	0,02
<b>Sergipe</b>	175	566	1.684.953	10,39	33,59	3,23
<b>Bahia</b>	1.271	1.308	12.851.268	9,89	10,18	1,03
<b>Minas Gerais</b>	1.511	2.499	17.100.314	8,84	14,61	1,65
<b>Espírito Santo</b>	1.675	84	2.895.547	57,85	2,90	0,05
<b>Rio de Janeiro</b>	7.596	2.457	13.681.410	55,52	17,96	0,32
<b>São Paulo</b>	13.985	2.196	35.284.072	39,64	6,22	0,16
<b>Paraná</b>	1.624	319	9.258.813	17,54	3,45	0,20
<b>Santa Catarina</b>	408	172	5.028.339	8,11	3,42	0,42
<b>Rio Grande Sul</b>	1.520	588	9.866.928	15,40	5,96	0,39
<b>Mato Grosso Sul</b>	670	144	1.995.578	33,57	7,22	0,21
<b>Mato Grosso</b>	831	31	2.331.663	35,64	1,33	0,04
<b>Goiás</b>	703	890	4.744.174	14,82	18,76	1,27
<b>Distrito Federal</b>	633	78	1.923.406	32,91	4,06	0,12

Fonte: Ministério da Saúde/Datasus/SIM.

Saúde não tem registro de aproximadamente 20% do número total de mortes no país.<sup>4</sup>

Desde a transição para a democracia, alguns governos estaduais disponibilizam informações sobre o número de crimes registrados pela polícia. Entretanto, os métodos para registro de crimes e a qualidade das informações variam de maneira significativa nos estados brasileiros.<sup>5</sup>

Uma série de pesquisas de vitimização foram conduzidas desde a transição para a democracia, mostrando que uma porcentagem significativa de crimes não são comunicados à polícia. No estado de São Paulo, segundo a Pesquisa de Condições de Vida de 1998, da Fundação Seade (Sistema Estadual de Análise de Dados), 5,9% da população, ou 1,65 milhões de pessoas, foram vítimas de roubo ou furto nos doze meses anteriores à realização da pesquisa, e destas pessoas apenas 45,5% recorreram à polícia.<sup>6</sup>

Apesar dessas limitações, a informação disponível é suficiente para mostrar que, desde a transição para a democracia,

- 
4. Ver Catão (1999:9). A porcentagem é mais alta nas regiões Norte (41,3%) e Nordeste (44,9%) e ainda maior em alguns estados como Maranhão (70,6%) e Piauí (68,9%).
  5. O estado de São Paulo publica as estatísticas de ocorrências criminais a cada três meses no *Diário Oficial do Estado de São Paulo* ([www.imesp.com.br](http://www.imesp.com.br)) e todos os anos no *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* ([www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br)).
  6. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística conduziu uma pesquisa de vitimização em 1988 (IBGE, 1990); o United Nations International Crime and Justice Research Institute em 1992 (ZVEKIC e FRATE, 1995); a Organização Pan-Americana da Saúde em 1996 (BRICEÑO-LEON et al., 1999); o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea da Fundação Getúlio Vargas e o Instituto Superior de Estudos da Religião em 1995-96 (PANDOLFI et al., 1999, CPDOC-FGV/ISER, 1997); o Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente, juntamente com o DataFolha, em 1997 (ILANUD, 1998); a Fundação Seade em 1998 ([www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br)); o Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da USP em 1999 (CARDIA, 1999). Entretanto, a maioria das pesquisas focaliza as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. A pesquisa conduzida pelo NEV-USP em 1999 focalizou as capitais de dez estados brasileiros. Apenas a pesquisa do IBGE, em 1988, teve alcance nacional.

houve um aumento significativo da criminalidade e da violência no país, particularmente das mortes resultantes de homicídio ou agressão.

Nas décadas de 1980 e 1990, o número de mortes violentas aumentou de 70.212 em 1980 para 117.603 em 1998 (+67,5%). No mesmo período, o número de mortes resultantes de homicídio aumentou de 13.910 para 41.916 (+201,3%). A porcentagem de mortes resultantes de agressões ou homicídio, em relação ao número total de mortes violentas, aumentou de 19,8% para 35,6%. A taxa de homicídio por 100 mil habitantes aumentou de 11,7 em 1980 para 25,90 em 1998.<sup>7</sup>

Além disso, houve um aumento significativo da taxa de homicídio cometido com arma de fogo por 100 mil habitantes. De 1980 para 1996, enquanto a taxa de homicídio cresceu de 11,7 para 23,7/100 mil (+102,5%), a taxa de homicídio com arma de fogo aumentou de 5,1 para 14,0 (+174,5%). A porcentagem de homicídios cometidos com arma de fogo em relação ao número total de homicídios aumentou de 43,6% para 59,0% (Quadro 2).

---

7. Dados do Ministério da Saúde/Datasus/SIM e IBGE.

**Quadro 2.** *Homicídios e armas de fogo (Brasil, 1980-1996).*

	<b>Homicídios por 100 mil hab.</b>	<b>Homicídios por arma de fogo por 100 mil hab.</b>
<b>1980</b>	11,7	5,1
<b>1981</b>	12,9	5,3
<b>1982</b>	12,9	5,1
<b>1983</b>	14,1	5,0
<b>1984</b>	15,6	6,1
<b>1985</b>	14,9	6,3
<b>1986</b>	15,5	6,5
<b>1987</b>	17,1	7,8
<b>1988</b>	17,0	7,6
<b>1989</b>	20,5	9,4
<b>1990</b>	22,0	11,4
<b>1991</b>	20,8	10,6
<b>1992</b>	19,1	9,9
<b>1993</b>	20,3	12,3
<b>1994</b>	21,3	14,3
<b>1995</b>	23,9	14,0
<b>1996</b>	23,7	14,0

**Fonte:** Ministério da Saúde/Datasus/SIM (in CATÃO, 1999:38 e 60).

## **Distribuição desigual**

A informação disponível também mostra que o risco de morte por homicídio ou agressão está distribuído desigualmente entre as diversas áreas geográficas e os diversos grupos sociais. Apesar de o risco de morte violenta ter crescido em todos os estados brasileiros, a taxa de crescimento variou significativamente dependendo da área geográfica e do grupo social.

Em 1998, o Distrito Federal e nove estados registraram taxas de morte resultante de agressão superiores à taxa do Brasil (Quadro 1). Cinco estados na fronteira Norte e Centro-Oeste: Roraima (51,02/100 mil), Rondônia (38,71), Amapá (38,02),

Mato Grosso (35,64), Mato Grosso do Sul (33,57). Quatro estados com regiões metropolitanas registrando crescimento rápido e/ou desordenado no Sudeste e Nordeste: Pernambuco (58,77/100 mil), Espírito Santo (57,85), Rio de Janeiro (55,52) e São Paulo (39,64). A taxa de morte resultante de agressão para o Distrito Federal foi 32,91.

Dezesseis estados registraram uma taxa inferior à taxa brasileira. Seis estados registraram taxas de morte resultante de agressão inferior a 10/100 mil: Bahia (9,89), Minas Gerais (8,84), Rio Grande do Norte (8,46), Santa Catarina (8,11), Maranhão (5,17) e Piauí (5,23).<sup>8</sup>

Comparando os períodos 1980-84 e 1990-95, a taxa média de morte por homicídio aumentou no Distrito Federal e 24 estados, e diminuiu em apenas dois estados (Quadro 4). Os estados de Mato Grosso (+165,3%) e Sergipe (+161%) registraram o maior aumento. Os estados de Minas Gerais (-10%) e Piauí (-2,3%) registraram declínio na taxa de morte por homicídio (ver Quadro 3). A taxa média de homicídio com arma de fogo aumentou no Distrito Federal e em todos os 26 estados. Os maiores aumentos foram registrados nos estados de Roraima (2.600%), Sergipe (333%), Distrito Federal (268%), Bahia (238,9%), Rio Grande do Sul (233,3%), Mato Grosso (231%) e Acre (205,3%).

O crescimento da violência é em grande parte concentrado em áreas urbanas e regiões metropolitanas. Enquanto no Brasil o número de mortes resultantes de homicídio ou agressão aumentou de 13.910 em 1980 para 41.916 em 1998 (+201,3%), nas vinte e seis capitais de estado e no Distrito Federal esse número aumentou de 4.947 em 1980 para 15.286 em 1998 (209%). Nas doze regiões metropolitanas do país, esse número aumentou de 6.552 em 1980 para 23.770 em 1998 (+262,8%).

---

8. Esses seis estados têm um número relativamente alto de mortes que não são registradas ou são registradas como decorrentes de eventos cuja intenção é indeterminada. Ver Quadro 1.

**Quadro 3. Mudança em taxas de homicídio (Brasil, 1980-1995).**

	Homicídios por 100 mil hab.		Homicídios por 100 mil hab.		Mudança (%)		Mudança (%)	
	(1980-1984)	(1985-1989)	(1990-1995)	100 mil hab.	1985-89/1980-84	1990-95/1985-89	1990-95/1980-84	
Brasil	14,8	18,3	22,6	23,6	23,5	58,0		
Rondônia	24	45,5	38,6	89,6	-15,2	60,8		
Acre	10	20,2	22	102,0	8,9	120,0		
Amazonas	10,3	11,6	17,3	12,6	49,1	68,0		
Roraima	17,7	23,2	40,2	31,1	73,3	127,1		
Pará	10,8	13,2	14,2	22,2	7,6	31,5		
Amapá	9,7	11,9	24,7	22,7	107,6	154,6		
Tocantins	nd	7,2	8,4	nd	16,7	nd		
Maranhão	3,5	6,2	8	77,1	29,0	128,6		
Piauí	4,4	4,6	4,3	4,5	-6,5	-2,3		
Ceará	9,6	8,7	10	-9,4	14,9	4,2		
Rio G. Norte	8,5	7,3	9	-14,1	23,3	5,9		
Paraíba	12	13,6	12,3	13,3	-9,6	2,5		
Pernambuco	23,8	32,6	37,2	37,0	14,1	56,3		
Alagoas	21,1	27,1	25,9	28,4	-4,4	22,7		



**Quadro 3.** (continuação)

	Homicídios por 100 mil hab.		Homicídios por 100 mil hab.		Mudança (%)		Mudança (%)	
	(1980-1984)	(1985-1989)	(1990-1995)	(1985-89/1980-84)	(1990-95/1985-89)	(1980-84/1985-89)	(1990-95/1980-84)	
<b>Sergipe</b>	7,7	5,9	20,1	-23,4	240,7		161,0	
<b>Bahia</b>	4,1	6,6	9,7	61,0	47,0		136,6	
<b>Minas Gerais</b>	8	7,1	7,2	-11,3	1,4		-10,0	
<b>Esp. Santo</b>	16,8	25	38,5	48,8	54,0		129,2	
<b>Rio Janeiro</b>	20,7	26,3	47	27,1	78,7		127,1	
<b>São Paulo</b>	18,8	26,9	30,4	43,1	13,0		61,7	
<b>Paraná</b>	12,9	11,9	14,3	-7,8	20,2		10,9	
<b>Sta. Catarina</b>	7,4	6,9	7,8	-6,8	13,0		5,4	
<b>Rio G. Sul</b>	8,3	11,3	15,9	36,1	40,7		91,6	
<b>Mato G. Sul</b>	19,5	18,9	25,2	-3,1	33,3		29,2	
<b>Mato Grosso</b>	7,5	21,5	19,9	186,7	-7,4		165,3	
<b>Goiás</b>	17,1	17,7	17,8	3,5	0,6		4,1	
<b>DF</b>	14,3	21,6	33,7	51,0	56,0		135,7	

Fonte: Ministério da Saúde/Datasus/SIM ((in CATÃO, 1999:37).

nd = não disponível

**Quadro 4. Mudança em taxas de homicídio por arma de fogo (Brasil, 1980-1995).**

	Homicídios por 100 mil hab. (1980-1984)		Homicídios por 100 mil hab. (1985-1989)		Homicídios por 100 mil hab. (1990-1995)		Mudança (%)		Mudança (%)	
	1980-1984	1985-1989	1985-1989	1990-1995	1985-89/1980-84	1990-95/1985-89	1990-95/1985-89	1990-95/1980-84		
<b>Brasil</b>	5,4	7,6	11,7	40,7	53,9	116,7				
<b>Rondônia</b>	13,0	24,7	21,0	90,0	-15,0	61,5				
<b>Acre</b>	3,8	10,0	11,6	163,2	16,0	205,3				
<b>Amazonas</b>	3,9	5,6	8,7	43,6	55,4	123,1				
<b>Roraima</b>	0,6	0,8	16,2	33,3	1925,0	2600,0				
<b>Pará</b>	5,7	7,2	8,5	26,3	18,1	49,1				
<b>Amapá</b>	3,8	4,6	11,3	21,1	145,7	197,4				
<b>Tocantins</b>	nd	4,1	3,5	nd	-14,6	nd				
<b>Maranhão</b>	1,3	2,6	3,5	100,0	34,6	169,2				
<b>Piauí</b>	1,3	1,5	1,4	15,4	-6,7	7,7				
<b>Ceará</b>	3,3	2,8	4,1	-15,2	46,4	24,2				
<b>Rio G. Norte</b>	4,2	3,7	5,1	-11,9	37,8	21,4				
<b>Paraíba</b>	4,4	5,5	6,4	25,0	16,4	45,5				
<b>Pernambuco</b>	13,5	21,9	25,8	62,2	17,8	91,1				
<b>Alagoas</b>	10,5	13,1	13,4	24,8	2,3	27,6				
<b>Sergipe</b>	2,7	2,7	11,7	0,0	333,3	333,3				
<b>Bahia</b>	1,8	3,4	6,1	88,9	79,4	238,9				

**Quadro 4.** (continuação)

	Homicídios por 100 mil hab.		Homicídios por 100 mil hab.		Mudança (%)		Mudança (%)	
	(1980-1984)	(1985-1989)	(1990-1995)	(1985-89/1980-84)	(1990-95/1985-89)	(1980-84/1985-89)	(1990-95/1980-84)	
<b>Minas Gerais</b>	2,8	2,5	3,2	-10,7	28,0		14,3	
<b>Esp. Santo</b>	6,0	10,8	19,1	80,0	76,9		218,3	
<b>Rio Janeiro</b>	13,3	17,1	37,9	28,6	121,6		185,0	
<b>São Paulo</b>	4,3	8,0	11,3	86,0	41,3		162,8	
<b>Paraná</b>	6,0	5,5	7,5	-8,3	36,4		25,0	
<b>Santa Catarina</b>	2,9	3,2	3,6	10,3	12,5		24,1	
<b>Rio G. Sul</b>	3,0	5,0	10,0	66,7	100,0		233,3	
<b>Mato G. Sul</b>	10,5	9,8	14,3	-6,7	45,9		36,2	
<b>Mato Grosso</b>	2,9	10,0	9,6	244,8	-4,0		231,0	
<b>Goiás</b>	7,4	8,9	9,4	20,3	5,6		27,0	
<b>DF</b>	6,0	12,6	22,1	110,0	75,4		268,3	

Fonte: Ministério da Saúde/Datasus/SIM (in CATÃO, 1999:57).

nd = não disponível

Em 1998, as doze regiões metropolitanas registraram 56,7% do número total de mortes resultantes de homicídios ou agressões no país, enquanto a população dessas áreas representava 36,7% da população brasileira. As duas maiores regiões metropolitanas (São Paulo e Rio de Janeiro) registraram 15.896 homicídios, ou 37,9% do número total de homicídios. As duas maiores cidades (São Paulo e Rio de Janeiro) registraram 8.826 homicídios, ou 21% do número total de homicídios.

Com relação à distribuição de crimes violentos entre os diferentes grupos sociais, a maioria das vítimas de homicídio são homens (Quadro 5). A taxa de homicídio para homens aumentou de 21,2/100 mil em 1980 para 43,5/100 mil em 1996 (+105,2%). Mas a taxa de homicídio para mulheres também

**Quadro 5.** Taxa de homicídio e gênero (Brasil, 1990-1995).

	Homicídios por	Homicídios por	Homicídios por
	100 mil hab./ Total	100 mil hab./ Homens	100 mil hab./ Mulheres
<b>1980</b>	11,7	21,2	2,3
<b>1981</b>	12,9	23,4	2,5
<b>1982</b>	12,9	23,4	2,5
<b>1983</b>	14,1	25,6	2,7
<b>1984</b>	15,6	28,8	2,7
<b>1985</b>	14,9	27,3	2,6
<b>1986</b>	15,5	28,6	2,7
<b>1987</b>	17,1	31,7	2,8
<b>1988</b>	17,0	31,4	2,9
<b>1989</b>	20,5	38,1	3,3
<b>1990</b>	22,0	40,9	3,5
<b>1991</b>	20,8	38,3	3,6
<b>1992</b>	19,1	35,3	3,2
<b>1993</b>	20,3	37,4	3,4
<b>1994</b>	21,3	39,3	3,7
<b>1995</b>	23,9	44,0	4,2
<b>1996</b>	23,7	43,5	4,4

**Fonte:** Ministério da Saúde/Datasus/SIM (in CATÃO, 1999:38).

aumentou substancialmente de 2,3/100 mil em 1980 para 4,4/100 mil em 1996 (+91,3%).

Com relação à faixa etária, houve um aumento significativo da taxa de homicídio para a população de idade entre 15 e 22 anos de idade (Quadros 6 e 7). No estado do Rio de Janeiro, a taxa média de homicídio para a população de 15 a 17 anos aumentou de 15,2/100 mil em 1980-84 para 55,5/100 mil em 1990-95 (+265%). Para a população de 18 a 21 anos, essa taxa aumentou de 38,4 para 99/100 mil no mesmo período (+157%).

No estado de São Paulo, a taxa média de homicídio para a população de 15 a 17 anos aumentou de 18,3/100 mil em 1980-1984 para 38,3/100 mil em 1990-1995 (+109%). Para a população de 18 a 21 anos, essa taxa aumentou de 38,3 para 73,3/100 mil no mesmo período (+91%).

Em 1995, a taxa de homicídio para a população de 18 a 21 anos atingiu 139/100 mil no Rio de Janeiro, estado com a taxa de homicídio mais alta para esse grupo, 94/100 mil no Amapá, 90/100 mil no Distrito Federal, 86/100 mil em Roraima, 84/100 mil no Espírito Santo e 78/100 mil em São Paulo (CATÃO, 1999:18).

## **Desigualdade social**

Mapas de criminalidade mostram que as mais altas taxas de homicídio são registradas na periferia das grandes cidades e regiões metropolitanas, onde os problemas de pobreza, desemprego e falta de habitação e serviços básicos, incluindo saúde, educação, transporte, comunicações, segurança e justiça, são particularmente agudos. É também nessas áreas onde, apesar da transição para a democracia na década de 1980, graves violações de direitos humanos continuam a ocorrer — incluindo execuções sumárias, tortura e detenções arbitrárias pela polí-

**Quadro 6.** *Mudança em taxas de homicídio e idade (Rio de Janeiro, 1980-1995).*

	Homicídios por 100 mil hab.		Homicídios por 100 mil hab.		Mudança (%)		Mudança (%)	
	(1980-1984)	(1985-1989)	(1990-1995)	(1985-89/1980-84)	(1990-95/1985-89)	(1990-95/1980-84)	(1990-95/1985-89)	
<b>Total</b>	20,7	26,3	47,0	27,05	78,71	127,05		
<b>0-9</b>	0,6	0,6	0,9	0,00	50,00	50,00		
<b>10-14</b>	1,9	2,4	4,8	26,32	100,00	152,63		
<b>15-17</b>	15,2	22,4	55,5	47,37	147,77	265,13		
<b>18-21</b>	38,4	52,3	99,0	36,20	89,29	157,81		
<b>22-24</b>	44,6	54,3	100,7	21,75	85,45	125,78		
<b>25-29</b>	44,5	55,3	85,4	24,27	54,43	91,91		
<b>30-34</b>	37,7	51,0	70,1	35,28	37,45	85,94		
<b>35-39</b>	30,4	38,4	57,9	26,32	50,78	90,46		
<b>40-44</b>	24,5	26,8	43,7	9,39	63,06	78,37		
<b>45-49</b>	19,8	22,0	35,0	11,11	59,09	76,77		
<b>50-59</b>	14,4	14,6	22,6	1,39	54,79	56,94		
<b>+ 60</b>	10,1	9,9	11,4	-1,98	15,15	12,87		

**Fonte:** Ministério da Saúde/Datasus/SIM (in CATÃO, 1999:51).

**Quadro 7. Mudança em taxas de homicídio e idade (São Paulo, 1980-1995).**

	Homicídios por 100 mil hab.		Homicídios por 100 mil hab.		Mudança (%)		Mudança (%)	
	(1980-1984)	(1985-1989)	(1990-1995)	(1985-89/1980-84)	(1990-95/1985-89)	(1990-95/1980-84)	(1990-95/1980-84)	
<b>Total</b>	18,8	26,6	30,4	41,49	14,29	61,70		
<b>0-9</b>	1,0	1,0	1,0	0,00	0,00	0,00		
<b>10-14</b>	2,2	3,8	3,5	72,73	-7,89	59,09		
<b>15-17</b>	18,3	33,6	38,3	83,61	13,99	109,29		
<b>18-21</b>	38,3	62,4	73,3	62,92	17,47	91,38		
<b>22-24</b>	39,6	55,3	69,8	39,65	26,22	76,26		
<b>25-29</b>	36,3	50,6	61,7	39,39	21,94	69,97		
<b>30-34</b>	33,3	45,4	48,7	36,34	7,27	46,25		
<b>35-39</b>	27,9	38,0	40,8	36,20	7,37	46,24		
<b>40-44</b>	23,3	29,1	31,3	24,89	7,56	34,33		
<b>45-49</b>	19,4	21,3	24,4	9,79	14,55	25,77		
<b>50-59</b>	14,6	16,2	16,0	10,96	-1,23	9,59		
<b>+ 60</b>	9,0	9,9	8,4	10,00	-15,15	-6,67		

**Fonte:** Ministério da Saúde/Datasus/SIM (in CATÃO, 1999:51).

**Quadro 8. Mudança em taxas de homicídio (cidade de São Paulo, 1996-1999).**

<b>Distrito</b>	<b>1996</b>	<b>1999</b>	<b>Dif. (%)</b>	<b>Distrito</b>	<b>1996</b>	<b>1999</b>	<b>Dif. (%)</b>
<b>Jd. Ângela</b>	94,42	116,23	23,10	<b>Vila Leopoldina</b>	37,77	49,61	31,37
<b>Sé</b>	89,42	107,62	20,35	<b>Pirituba</b>	41,58	49,23	18,38
<b>Cidade Ademar</b>	90,79	106,06	16,82	<b>Cidade Líder</b>	41,72	49,02	17,50
<b>Jd. São Luis</b>	69,90	103,75	48,42	<b>Limão</b>	36,92	48,88	32,40
<b>Iguatemi</b>	54,56	100,11	83,47	<b>Bom Retiro</b>	36,00	48,69	35,27
<b>São Rafael</b>	60,10	96,16	60,00	<b>Jaraguá</b>	46,36	48,56	4,76
<b>Grajaú</b>	60,17	95,62	58,93	<b>Erm. Matarazzo</b>	37,08	48,40	30,51
<b>Campo Limpo</b>	80,23	93,83	16,96	<b>Cangaíba</b>	24,52	47,95	95,52
<b>Brás</b>	37,52	93,47	149,16	<b>Vila Prudente</b>	38,85	47,84	23,16
<b>Capão Redondo</b>	86,39	93,02	7,67	<b>Vila Sônia</b>	42,88	47,51	10,79
<b>Brasilândia</b>	80,34	92,31	14,90	<b>São Lucas</b>	26,28	47,24	79,74
<b>Parelheiros</b>	66,66	91,52	37,29	<b>Aricanduva</b>	29,54	46,89	58,76
<b>Cid. Tiradentes</b>	54,12	88,88	64,22	<b>Ponte Rosa</b>	31,49	45,45	44,35
<b>Pedreira</b>	65,87	82,09	24,61	<b>Vila Guilherme</b>	29,90	45,01	50,55
<b>Morumbi</b>	77,85	81,71	4,96	<b>Campo Grande</b>	51,87	44,41	-14,38
<b>Cidade Dutra</b>	70,37	80,64	14,58	<b>Barra Funda</b>	34,88	43,46	24,59
<b>Cachoeirinha</b>	68,17	77,75	14,05	<b>São Domingos</b>	39,78	42,12	5,88
<b>Sapopemba</b>	46,70	77,68	66,35	<b>Santo Amaro</b>	55,58	42,02	-24,41



**Quadro 8** (continuação)

<b>Distrito</b>	<b>1996</b>	<b>1999</b>	<b>Dif. (%)</b>	<b>Distrito</b>	<b>1996</b>	<b>1999</b>	<b>Dif. (%)</b>
<b>Itaim Paulista</b>	63,09	76,82	21,77	<b>Freguesia do Ó</b>	33,03	41,78	26,50
<b>Jaçanã</b>	47,98	76,39	59,21	<b>Tucuruvi</b>	24,53	38,44	56,74
<b>Rio Pequeno</b>	66,40	74,51	12,20	<b>Casa Verde</b>	37,12	38,15	2,79
<b>Pq. do Carmo</b>	48,10	72,70	51,14	<b>Penha</b>	24,43	37,71	54,40
<b>Guaianazes</b>	92,16	72,62	- 21,21	<b>Anhanguera</b>	31,55	36,01	14,13
<b>Sacomã</b>	63,19	67,45	6,74	<b>Belém</b>	32,89	32,10	- 2,41
<b>Artur Alvim</b>	47,99	66,83	39,26	<b>Mandaqui</b>	23,55	30,77	30,69
<b>Vila Jacuí</b>	58,01	65,67	13,19	<b>Butantã</b>	28,04	30,74	9,65
<b>Vila Maria</b>	38,88	64,48	65,85	<b>Cambuci</b>	12,47	29,41	136,85
<b>Itaquera</b>	58,54	64,47	10,12	<b>Tatuapé</b>	16,78	28,99	72,74
<b>Lajeado</b>	63,23	64,45	1,93	<b>Lapa</b>	22,24	28,06	26,15
<b>São Miguel</b>	43,36	63,96	41,02	<b>Vila Matilde</b>	27,17	28,01	3,10
<b>São Mateus</b>	65,60	62,35	- 4,95	<b>Vila Formosa</b>	32,83	26,91	- 18,02
<b>Jaguare</b>	44,33	61,95	39,73	<b>Campo Belo</b>	43,59	26,88	- 38,33
<b>Jardim Helena</b>	57,43	61,79	7,59	<b>Mooca</b>	23,50	26,11	11,11
<b>José Bonifácio</b>	33,69	60,98	81,03	<b>Bela Vista</b>	38,54	25,49	- 33,86
<b>Socorro</b>	54,74	59,70	9,07	<b>Água Rasa</b>	15,00	21,42	42,78
<b>Vila Curuçá</b>	49,73	59,08	18,80	<b>Consolação</b>	17,07	19,60	14,82

Quadro 8 (continuação)

Distrito	1996	1999	Dif. (%)	Distrito	1996	1999	Dif. (%)
Tremembé	30,72	57,80	88,18	Pinheiros	12,95	19,49	50,57
República	40,28	57,11	41,78	Santana	29,55	19,27	-34,80
Jabaquara	69,69	57,05	-18,14	Itaim Bibi	22,59	19,18	-15,09
Vila Medeiros	35,07	55,69	58,81	Saúde	21,23	19,16	-9,75
Pari	51,85	54,16	4,45	Carrão	25,19	18,19	-27,78
Perus	46,89	53,79	14,71	Liberdade	13,99	18,04	28,95
Ipiranga	30,86	53,55	73,52	Alto de Pinheiros	15,80	16,49	4,37
Jaguará	31,10	53,02	70,45	Perdizes	9,64	14,73	52,82
Raposo Tavares	47,03	50,74	7,89	Santa Cecília	27,70	13,75	-50,35
Marsilac	80,94	50,70	-37,36	Vila Mariana	15,30	11,55	-24,53
Cursino	48,05	50,09	4,25	Garden Paulista	6,72	8,22	22,30
Vila Andrade	38,80	50,07	29,05	Moema	14,84	4,11	-72,26

Fonte: Fundação Seade (in *Folha de S.Paulo*).

**Quadro 9. Mudança em taxas de homicídio (Região Metropolitana de São Paulo, 1996-1999).**

<b>Cidade</b>	<b>1996</b>	<b>1999</b>	<b>Dif. (%)</b>
Diadema	129,49	149,76	15,65
Embu-Guaçu	61,68	136,57	121,41
Itapecerica da Serra	111,19	105,70	- 4,93
Itapevi	54,87	93,76	70,88
Barueri	49,90	92,59	85,55
Francisco Morato	51,04	86,56	69,59
Jandira	45,26	83,29	84,02
Itaquaquecetuba	66,05	82,89	25,50
Embu	105,19	81,50	- 22,53
Taboão da Serra	64,80	78,09	20,51
Guarulhos	56,66	72,13	27,30
Osasco	58,69	69,41	18,28
Mauá	57,30	67,64	18,05
Rio Grande da Serra	34,63	66,40	91,73
Cotia	30,81	59,70	93,79
São Bernardo do Campo	56,02	58,86	5,07
Santana do Parnaíba	33,39	57,89	73,35
Santo André	44,29	53,84	21,55
Carapicuíba	47,08	53,68	14,02
Ferraz de Vasconcelos	39,51	47,97	21,41
Cajamar	44,92	44,01	- 2,03
São Lourenço da Serra	29,74	43,57	46,54
Arujá	35,66	43,52	22,05
Juquitiba	32,09	43,44	35,40
Mairiporã	50,30	42,94	- 14,62
Suzano	36,04	41,87	16,16
Franco da Rocha	64,23	41,54	- 35,33
Poá	29,54	37,96	28,51
Caieiras	24,50	33,00	34,67
Ribeirão Pires	28,77	28,58	- 0,65
Santa Isabel	33,89	27,64	- 18,44
Pirapora do Bom Jesus	47,85	25,03	- 47,70
São Caetano do Sul	17,86	23,60	32,15
Guararema	22,23	22,20	- 0,12
Vargem Grande Paulista	37,80	21,75	42,45
Mogi das Cruzes	29,17	21,42	- 26,57
Biritiba Mirim	24,95	14,01	- 43,85
Salesópolis	7,55	—	-100,00

Fonte: Fundação Seade (in *Folha de S.Paulo*).

cia e por grupos ligados à segurança privada e ao crime organizado (PINHEIRO, 2000, CARDIA, 2000).

Na cidade de São Paulo, em 1999, a taxa de homicídio por 100.000 habitantes variou de 4,11 em Moema (na região central) para 116,23 no Jardim Ângela (na periferia sul). Em Diadema, cidade da região metropolitana de São Paulo, a taxa de homicídio atingiu 149,76. Contrastes semelhantes foram verificados no Rio de Janeiro e em Salvador (CEDEC, 1997a, 1997b, 1996a, 1996b).

Nas áreas rurais, homicídios e graves violações de direitos humanos tendem a acontecer em áreas distantes dos grandes centros, onde o Estado e a sociedade civil estão ausentes ou são frágeis e há conflitos intensos e violentos entre proprietários rurais, trabalhadores sem terra, garimpeiros e grupos indígenas. Nessas áreas, entretanto, é muito mais difícil obter informação sobre homicídios e graves violações de direitos humanos. A imprensa e as organizações não-governamentais são as principais e às vezes as únicas fontes de informação sobre esses problemas (PINHEIRO e MESQUITA NETO, 1999).<sup>9</sup>

## **Explicações e interpretações**

Estudos sobre as causas do aumento da criminalidade e da violência ainda estão sendo realizados. Esses estudos influenciam e são influenciados não apenas por debates acadêmicos/teóricos mas também por debates públicos/políticos. Em parte, esse é o resultado da importância crescente da criminalidade e da violência como problemas políticos e do papel desempe-

---

9. Entre as organizações não-governamentais registrando e relatando casos de violência e graves violações de direitos humanos, em áreas rurais, estão o Movimento Nacional de Direitos Humanos, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, a Comissão Pastoral da Terra e o Conselho Missionário Indigenista.

nhado por cientistas sociais em organizações governamentais e não-governamentais desde o processo de transição para a democracia (ZALUAR, 1999, PAIXÃO, 1986, ADORNO, 1983).

A maioria dos analistas concorda que a qualidade das informações sobre criminalidade e violência melhorou desde a transição para a democracia. Está claro que melhorias na capacidade da polícia de registrar ocorrências criminais contribuíram para o aumento das taxas de criminalidade em muitos estados. Entretanto, o aumento dessas taxas não pode ser atribuído exclusivamente a melhorias no registro de ocorrências criminais, mas reflete um aumento real da criminalidade e da violência no país.

Há diversos fatores contribuindo para o aumento da criminalidade e da violência no Brasil. Analistas de disciplinas, perspectivas teóricas e posições políticas diferentes tendem a enfatizar fatores diferentes e a propor soluções diferentes para o problema. É possível identificar três perspectivas analíticas principais no debate sobre as causas e as soluções do problema do aumento da criminalidade e da violência, que podem ser caracterizadas como “econômica”, “política” e “social”.

A abordagem econômica enfatiza a contribuição para o crescimento da criminalidade e da violência de fatores econômicos como a pobreza, o desemprego, as desigualdades econômicas e os conflitos de classe (MARICATO, 1995, OLIVEN, 1980, WEFFORT, 1980). Essa abordagem focaliza o impacto negativo e desestabilizador das crises econômicas, do processo de desenvolvimento do capitalismo e mais recentemente da globalização. Explica o crime e a violência como estratégias de sobrevivência e luta em uma sociedade caracterizada por alto grau de desigualdade econômica e conflito social.

Essa abordagem tem sido particularmente útil para análises da violência política e da violência entre classes ou grupos sociais diferentes, praticada por membros dos grupos dominantes e agentes estatais contra membros de outros grupos, ou vice-

versa, em áreas urbanas e rurais. Entretanto, essa abordagem é menos útil quando se trata de explicar a violência interpessoal, não política, e particularmente a violência em que autor e vítima pertencem a um mesmo grupo social.

A abordagem política enfatiza a contribuição para o aumento da criminalidade e da violência de fatores diminuindo a capacidade do Estado, e particularmente da polícia, de manter a lei e a ordem através da prevenção e da repressão de ações ilegais e violentas. Mais especificamente, esses analistas enfatizam o enfraquecimento das instituições estatais e das organizações policiais e o fortalecimento e a internacionalização das organizações criminosas (CARDOSO, 2000, SILVA FILHO, 2000, FLORES, 1992, VIDIGAL, 1989).

Essa abordagem focaliza os efeitos desestabilizadores e negativos dos processos de modernização, globalização e democratização. Explica o crime a violência como estratégias para maximizar interesses individuais, em uma sociedade caracterizada por baixo grau de controle social e alto grau de impunidade. Tem sido particularmente útil para análises do crime organizado, mas menos útil para analisar o crime e a violência interpessoal.

A abordagem social enfatiza a contribuição para o crescimento da criminalidade e da violência de fatores diminuindo a capacidade da sociedade civil de assegurar o Estado de Direito e os direitos civis, políticos e sociais fundamentais para a maioria da população. Mais especificamente, esses analistas enfatizam a fragilidade das instituições e práticas responsáveis pela proteção dos direitos do cidadão e da pessoa humana e pela resolução de conflitos por meios legais e pacíficos (PINHEIRO, 2000, 1996, CARDIA, 2000, CALDEIRA, 2000, ADORNO, 1999, 1998, PANDOLFI et al., 1999, SOARES, 1996).

Essa abordagem chama a atenção para a longa história de autoritarismo, discriminação racial e desigualdade social no

Brasil. Também chama a atenção para o alto grau de continuidade no processo de transição para a democracia, a existência de um autoritarismo socialmente implantado e de uma cultura da violência na sociedade. Por fim, essa abordagem chama atenção para a capacidade limitada dos governos democráticos e das organizações da sociedade civil de consolidar o Estado de Direito e as instituições e práticas para garantir os direitos do cidadão e da pessoa humana.

Dessa perspectiva, o crime e a violência são explicados como estratégias para a solução de conflitos em um contexto caracterizado por problemas agudos de desigualdade social, discriminação racial e instituições e práticas democráticas ainda frágeis. Essa abordagem tem sido particularmente útil em análises do crime e da violência interpessoal, dentro do mesmo grupo, classe ou comunidade, e das graves violações de direitos humanos que continuam a ocorrer desde a transição para democracia.

Fatores adicionais contribuindo para o aumento da criminalidade e da violência, particularmente no Rio de Janeiro, são a disseminação de armas de fogo e drogas na sociedade e o desenvolvimento de organizações criminosas associadas ao comércio ilegal de drogas e armas de fogo (ZALUAR, 1999, SOARES, 1996).

## **Respostas para o aumento da criminalidade e da violência**

A primeira resposta ao aumento da criminalidade e da violência foi o aumento do número de agentes empregados em serviços públicos e privados de segurança e na quantidade de recursos investidos em serviços de segurança.

O número de policiais militares aumentou de 185 mil em 1981 para 234.700 em 1985, 243 mil em 1991 e 339.762 em 1995.

O número de policiais civis (incluindo a polícia civil, a polícia federal e as guardas municipais) aumentou de 105.200 em 1985 para 154.400 em 1995. Portanto, de 1985 a 1995, o número de policiais militares e civis e guardas municipais aumentou de 339.900 para 494.162 (+45,4%).<sup>10</sup>

Em 2000, o Brasil tinha 505.412 policiais (365.900 na polícia militar, 103.903 na polícia civil, 20.220 em corpos de bombeiros militares, 7.051 na polícia federal e 8.338 na polícia federal rodoviária).<sup>11</sup> No estado de São Paulo, que tem a maior população e a maior força policial do país, o número de policiais militares aumentou de 54.767 em 1982 para 82.021 no ano 2000 (+49,8%). O número de policiais civis aumentou de 16.265 em 1982 para 36.883 no ano 2000 (+126,8%). O número total de policiais aumentou de 71.032 policiais em 1982 para 118.904 no ano 2000 (+67,4%).

Apesar da transição para a democracia e da virtual ausência de ameaças externas, o número de militares nas forças armadas aumentou de 272.550 em 1981 para 296.700 em 1991 e 336.800 em 1994, caindo posteriormente para 291 mil no ano 2000.<sup>12</sup>

A Constituição Federal de 1988 e a Lei Complementar 97/99 estabelecem que não apenas a polícia mas também as forças armadas são responsáveis pela manutenção da lei e da ordem. A Política de Defesa Nacional de 1996 estabeleceu que as forças armadas devem estar preparadas para proteger o país da ação de grupos armados e organizações criminosas, particularmente na região da fronteira com Colômbia, Peru e Bolívia, mas também dentro do território nacional (ÁLVARES, 2000).

---

10. Informação para 1981 e 1991, Mesquita Neto (1995) e IISS (1994). Informação para 1985 e 1995, Garotinho (1998).

11. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública.

12. Mesquita Neto (1995), IISS (1994) e *O Estado de S. Paulo*, "Poder de defesa", 17 de outubro de 2000.



Além do aumento do número de pessoas empregadas na segurança pública, o número de pessoas empregadas na segurança privada aumentou de 640.500 em 1985 para aproximadamente 1 milhão em 1995.<sup>13</sup> Os investimentos em segurança privada ultrapassaram os investimentos em segurança pública. Um estudo recente estimou em R\$ 18 bilhões os gastos anuais em segurança no setor público e em R\$ 22 bilhões no setor privado.<sup>14</sup>

O aumento do efetivo das polícias e dos investimentos em serviços de segurança foi acompanhado pela expansão do número de pessoas presas: de 28.538 em 1969 para 88.041 em 1988, 126.152 em 1993, aproximadamente 170 mil em 1997 e 216.780 em julho de 2000.<sup>15</sup>

Todos os investimentos em segurança pública e privada e o aumento do encarceramento não produziram uma diminuição da violência na sociedade brasileira. Apesar do aumento no número de policiais e guardas municipais de 339.900 em 1985 para 494.162 em 1995 (+45,4%), a taxa de homicídio aumentou de 14,9/100 mil em 1985 para 23,9/100 mil em 1995 (+60,4%).

No estado de São Paulo, apesar do aumento do número de policiais de 71.032 em 1982 para 116.564 em 1998 (+64.1%), a taxa de homicídio aumentou de 16/100 mil em 1982 para 36,1/100 mil em 1996 (+125.6%).

---

13. Garotinho (1998:87). Esse número não inclui os policiais que fazem “bico” na segurança privada e outras pessoas que não estão legalmente ou regularmente empregadas na segurança privada.

14. Ver “Aumento da violência faz setor privado gastar mais que Estado”, em *Valor*, 4 de julho de 2000. De acordo com estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento, o custo da violência no Brasil pode chegar a US\$ 65 bilhões (LONDOÑO e GUERRERO, 1999).

15. Agradeço a Fernando Salla, do Núcleo de Estudos da Violência da USP, informações sobre o número de presos em 1969, 1988, 1993 e 1997. Ver IBGE (1972), e *Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária* 1:2 (1994). As informações de 2000 são do Ministério da Justiça/ Secretaria Nacional de Justiça/Departamento Penitenciário Nacional.

Grupos conservadores argumentam que os investimentos em serviços de segurança ainda não foram suficientes para conter o aumento da criminalidade e da violência. Argumentam também que o controle da criminalidade e da violência exige não apenas investimentos em serviços de segurança mas também a expansão da autoridade e do poder da polícia e, se necessário, das forças armadas, para manter a lei e a ordem.

Grupos progressistas argumentam que já houve um investimento excessivo em serviços de segurança e que, mais do que esse tipo de investimento, o controle da criminalidade e da violência requer mudanças nas políticas econômicas e sociais para reduzir a pobreza e a desigualdade. Deste ponto de vista, políticas de estabilização econômica contrabalançaram os efeitos dos investimentos em segurança e criaram condições favoráveis para o aumento da violência.

Grupos no centro do espectro político argumentam que o problema não é tanto a magnitude do investimento quanto a qualidade dos serviços de segurança. Em particular, esses grupos argumentam que a redução da violência exige reformas para aperfeiçoar o controle sobre a qualidade dos serviços de segurança e de justiça, expandindo o acesso a esses serviços e garantindo a prestação de contas dos responsáveis por esses serviços perante a lei, a comunidade e os cidadãos.

O debate é muito importante. Entretanto, o problema é que o crescimento do crime e da violência resulta não apenas da pobreza e da desigualdade social, da falta ou má qualidade dos serviços de segurança e da disseminação de armas e drogas. Resulta também da incerteza política e dos conflitos institucionais não resolvidos durante a transição para a democracia, que enfraquecem o impacto das ações para aperfeiçoar os serviços de segurança e justiça.

## **Incerteza política e conflito institucional**

Desde a transição para a democracia, há grande incerteza quanto à estrutura do sistema de segurança pública, particularmente sobre o papel do governo federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, mas também sobre o papel da sociedade civil e do setor privado no controle e na prevenção da criminalidade.

A Constituição Federal promoveu mudanças limitadas na estrutura do sistema de segurança pública estabelecido durante o regime autoritário. Entretanto, desde então, há um processo, ainda incipiente e reversível, de reforma e descentralização do sistema de segurança pública. Desse processo, fazem parte:

- A limitação do papel das forças armadas na área da segurança pública (MESQUITA NETO, 2000, 1999).
- A adoção do policiamento comunitário pela polícia militar em diversos estados do país (MESQUITA NETO, 1999, MUNIZ et al., 1997).
- A criação e o fortalecimento de conselhos comunitários de segurança.
- A criação de guardas municipais em diversas cidades do país.
- A expansão dos serviços de segurança privada.

Esse processo de descentralização contribui para reduzir a distância separando os prestadores dos serviços de segurança e as comunidades e pessoas que pagam por esses serviços diretamente ou através de impostos. Entretanto, esse processo aumentou o fosso separando a Constituição Federal de 1988 e a estrutura e o funcionamento do sistema de segurança pública. Esse processo também intensificou os conflitos sobre as regras constitucionais regulando a estrutura e o funcionamento do sistema de segurança pública:

- Há grupos defendendo a expansão e há grupos defendendo a limitação do papel das forças armadas na área da segurança pública.
- Há grupos a favor e grupos contra a criação de uma nova polícia federal, uma espécie de guarda nacional para desempenhar o papel atualmente desempenhado pelas forças armadas na preservação da lei e da ordem.
- Há grupos a favor e grupos contra a unificação da polícia militar e da polícia civil nos estados.
- Há grupos a favor e grupos contra a criação de polícias municipais.
- Há grupos a favor e grupos contra o desenvolvimento do policiamento comunitário e dos conselhos comunitários de segurança.
- Há grupos a favor e grupos contra a expansão dos serviços de segurança privada.

Esses conflitos enfraquecem e deslegitimam as regras constitucionais regulando a organização e a atuação das forças armadas, polícias e guardas municipais no país. Tornam mais difícil, se não impossível, o exercício do controle interno e externo sobre a atuação desses órgãos no controle da criminalidade e na manutenção da ordem pública para assegurar que esta não apenas seja eficaz, eficiente e imparcial mas também esteja sujeita à lei, proteja os direitos dos cidadãos e esteja de acordo com as expectativas da comunidade.

A incerteza política e os conflitos institucionais na área da segurança pública desde a transição para a democracia não estão direta ou automaticamente relacionados ao aumento da criminalidade e da violência. Mas são agravados pelo aumento da criminalidade e da violência e, por outro lado, dificultam o aperfeiçoamento dos serviços públicos e privados de segurança, sem o qual é difícil, se não impossível, reduzir a criminalidade e a violência.

## Perspectivas para o futuro

Múltiplos fatores contribuem para o aumento da criminalidade e da violência no Brasil. O problema do controle da criminalidade e da violência não pode ser resolvido simplesmente através da redução da pobreza e da desigualdade social e/ou aumento da capacidade repressiva e/ou preventiva do Estado. É preciso ainda melhorar a qualidade dos serviços de segurança e justiça, assegurando o acesso da população a esses serviços e particularmente o respeito à lei e aos direitos do cidadão por parte dos responsáveis pela prestação desses serviços.

Organizações da sociedade civil, principalmente em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, defendem reformas para melhorar a qualidade dos serviços de segurança e justiça. Respondendo a essas pressões, o governo federal lançou o Programa Nacional de Direitos Humanos em 1996 e o Plano Nacional de Segurança Pública em 2000.<sup>16</sup> Os dois programas são extremamente inovadores e importantes, mas são passos iniciais em um longo processo de mudança das políticas de segurança e justiça no Brasil. Além disso, a opinião pública nos estados está dividida em relação às reformas dos serviços de segurança e justiça.

Ainda é preciso verificar se esses dois programas, com o apoio do governo federal e de organizações da sociedade civil, serão capazes de reduzir o grau de incerteza política e conflito institucional, impulsionar reformas e melhorar a qualidade dos serviços de segurança e justiça. Ou, alternativamente, se esses programas serão também fragilizados e inviabilizados pela incerteza política e pelos conflitos institucionais que têm fragilizado ou inviabilizado programas e políticas governamentais na área da segurança e da justiça desde a transição para a democracia.

---

16. Os dois programas estão na *internet* ([www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)). Sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos, ver Pinheiro e Mesquita Neto (1999, 1998, 1997).

## Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio. A alienação da autoridade: notas sobre violência urbana e criminalidade. In: REIS VELLOSO, João Paulo (Org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.
- ADORNO, Sérgio. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social*, 11(2), p. 129-153, 1999.
- \_\_\_\_\_. Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades. In: ZAVERUCHA, Jorge (Org.). *Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX*. Recife: Bagaço, 1998.
- \_\_\_\_\_. A criminalidade violenta urbana no Brasil: um recorte temático. *Boletim Informativo Bibliográfico*, 35, p. 3-24, 1983.
- ÁLVARES, Élcio. O Ministério da Defesa e a segurança pública. In: REIS VELLOSO, João Paulo, ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti (Org.). *Pobreza, cidadania e segurança*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.
- BRICEÑO-LEON, Robero, CARNEIRO, Leandro Piquet, CRUZ, José Miguel. O apoio dos cidadãos à ação extrajudicial da polícia no Brasil, em El Salvador e na Venezuela. In: PANDOLFI, Dulce C., CARVALHO, José Murilo, CARNEIRO, Leandro Piquet, GRYNSZPAN, Mário (Org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999.
- CARDIA, Nancy. *Urban violence in São Paulo*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Atitudes, valores e normas culturais em relação à violência*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 1999.
- CATÃO, Yolanda. *Mortes violentas: um panorama dos homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 1999. (manuscrito)
- CEDEC. *Mapa de risco da violência — cidade do Rio de Janeiro*. São Paulo: Cedec, 1997a.
- \_\_\_\_\_. *Mapa de risco da violência — cidade de Salvador*. São Paulo: Cedec, 1997b.
- \_\_\_\_\_. *Mapa de risco da violência — cidade de Curitiba*. São Paulo: Cedec, 1996a.

- \_\_\_\_\_. *Mapa de risco da violência — cidade de São Paulo*. São Paulo: Cedec, 1996b.
- CPDOC-FGV/ISER. *Lei, justiça e cidadania: direitos, vitimização e cultura política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV/Iser), 1997.
- FLORES, Mário César. *Bases para uma política militar*. Campinas: Unicamp, 1992.
- GAROTINHO, Anthony. *Violência e criminalidade no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Hama, 1998.
- IBGE. *Participação político-social 1988: justiça e vitimização* (v. 1). Brasília: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Anuário estatístico 1972*.
- IISS. *The military balance*. 1994-1995.
- KAHN, Tulio. Pesquisas de vitimização. *Revista do Ilanud*, 10, 1998.
- LONDOÑO, Juan Luis, GUERRERO, Rodrigo. *Violência en America Latina: epidemiologia y costos*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1999.
- MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1995.
- MESQUITA NETO, Paulo de. Police, armed forces and democracy in Brazil. In: AMIR, Menachem, EINSTEIN, Stanley (eds.). *Policing, security and democracy*. Huntsville, TX: OICJ Press, 2000 (Forthcoming).
- \_\_\_\_\_. Fuerzas armadas, policías y seguridad pública en Brasil: instituciones y políticas gubernamentales. In: RUT DIAMINT (ed.). *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella e Nuevohacer, 1999a.
- \_\_\_\_\_. Policiamento comunitário: a experiência em São Paulo. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 7(25), p. 281-292, 1999b.
- \_\_\_\_\_. *From intervention to participation: the transformation of military politics in Brazil, 1974-1992*. PhD Dissertation, Columbia University, New York, 1995.

- MUNIZ, Jacqueline et al. Resistências e dificuldades no programa de policiamento comunitário. *Tempo Social*, 9(1), p. 197-213, 1997.
- OLIVEN, Ruben George. A violência como mecanismos de dominação e como estratégia de sobrevivência. *Dados — Revista de Ciências Sociais*, 23(3), p. 371-376, 1980.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. Crime, controle social e consolidação da democracia: as metáforas da cidadania. In: REIS, Fábio Wanderley, O'DONNELL, Guillermo (Org.). *Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1986.
- PANDOLFI, Dulce C., CARVALHO, José Murilo, CARNEIRO, Leandro Piquet, GRZYNSZPAN, Mário (Org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. Brazil: the burden of the past, the promise of the future. *Daedalus* 129(2), p. 119-143, 2000.
- \_\_\_\_\_. O passado não está morto: nem passado é ainda. In: DIMENSTEIN, Gilberto. *Democracia em pedaços: direitos humanos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio et al. *São Paulo sem medo*. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio, MESQUITA NETO, Paulo de. *Primeiro relatório nacional sobre os direitos humanos no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça/Brasil, 1999.
- \_\_\_\_\_. Direitos humanos no Brasil: perspectivas no final do século. Pesquisas 11 - Cinquenta Anos da Declaração Universal de Direitos Humanos, 1988.
- \_\_\_\_\_. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. *Estudos Avançados* 30, 1997.
- SILVA FILHO, José Vicente. Reflexões para uma política nacional de segurança pública. In: REIS VELLOSO, João Paulo, ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti (Org.). *Pobreza, cidadania e segurança*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.
- SOARES, Luiz Eduardo et al. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Iser/Relume Dumará, 1996.



- VIDIGAL, Armando Ferreira. *Las nuevas Fuerzas Armadas e los nuevos problemas de la seguridad*. Santiago, Chile: Comisión Sudamericana de Paz, 1989. (Documentos de Trabajo 8)
- WEFFORT, Francisco. Atitude diante da violência. *Ciência Penal* 1, p. 122-130, 1980.
- ZALUAR, Alba. Violência e crime. In: MICELI, Sérgio (Org.). *O que ler na ciência social brasileira, 1970-1995* (Antropologia, v. 1). São Paulo e Brasília: Editora Sumaré e Capes, 1999.
- ZVEKIC, U. et al. (eds.) *Criminal victimization in the developing world*. Roma: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, 1995.

## **Internet**

Fundação Seade: [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br)  
Ministério da Justiça/Brasil: [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)  
Ministério da Saúde/Datasus: [www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br)

## **Resumo**

*O artigo analisa o crescimento da criminalidade e da violência no Brasil desde a transição para a democracia, mostrando que esse aumento está distribuído desigualmente e concentrado em áreas geográficas e grupos sociais específicos.*

*O autor sugere que a incerteza política e os conflitos institucionais sobre o papel do governo federal, dos governos estaduais, dos governos municipais, da sociedade civil e do setor privado na área da segurança pública contribuem para o crescimento da criminalidade e da violência no país.*

---

## **A relação entre desemprego e violência na sociedade brasileira: entre o mito e a realidade**

---

LUÍS FLÁVIO SAPORI  
CLÁUDIO BURIAN WANDERLEY

Há uma percepção generalizada na sociedade brasileira, em especial nos grandes centros urbanos, de que boa parte da violência disseminada em nosso cotidiano está diretamente vinculada ao desemprego crônico que atinge amplos segmentos pauperizados da população. Este argumento tem sido muito utilizado pelos membros de nossas organizações policiais e por diversas autoridades políticas como forma de justificar a impossibilidade destas de reverterem a tendência de crescimento dos índices de violência em boa parte de nossos grandes centros urbanos. Como os níveis de desemprego são reflexo direto da atividade econômica, haveria muito pouco o que fazer por parte dos responsáveis pela política de segurança pública, dado que eles não controlam as reais causas do fenômeno, limitando-se a atuar sobre suas conseqüências.

Deve-se considerar que o conhecimento formulado em torno desta problemática tem conseqüências imediatas sobre as diretrizes de uma pretensa política pública elaborada para atenuar os efeitos maléficos da criminalidade. E o que prevalece no Brasil, ainda hoje, é a percepção de que não se deve separar política de segurança pública de políticas de geração de empre-

go e renda. O problema é que muito do debate em torno do tema carece de maiores fundamentos científicos.

Este trabalho propõe-se a oferecer subsídios empíricos mais consistentes sobre a relação desemprego-violência na sociedade brasileira. Para tanto, utilizamos de séries temporais de taxas de desemprego, de taxas de homicídios e de taxas de roubos para as regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre, com o intuito de realizar testes estatísticos que possam aferir o grau de correlação entre os dois fenômenos. Na primeira parte do artigo, é analisado o debate teórico sobre o tema, tanto na perspectiva sociológica quanto econômica, bem como são apresentadas as principais pesquisas realizadas no Brasil direcionadas para o estudo dos efeitos do desemprego sobre a criminalidade.

## **1. A controvérsia teórica e empírica**

Estudos sobre a relação desemprego-criminalidade têm sido realizados de forma intensiva por parte de sociólogos e economistas já há algum tempo, especialmente entre os cientistas sociais norte-americanos. Entretanto, as pesquisas até então realizadas não conseguiram produzir um consenso no que se refere à seguinte pergunta: os níveis de desemprego têm uma relação positiva, negativa ou nula com os níveis de criminalidade? Alguns estudos atestam o efeito positivo do desemprego sobre o crime, enquanto outros concluem que o efeito é negativo, e ainda outros deduzem de suas análises que a relação é essencialmente nula. Prevalece entre os pesquisadores do tema o que Chiricos (1987) denominou de “consenso da dúvida”.

Alguns trabalhos são paradigmáticos no sentido de sistematizar e comparar os resultados dos diversos estudos empíricos efetivados nos EUA nas últimas décadas. Nesse sentido,

podem-se citar os artigos de Cantor e Land (1985), Chiricos (1987) e Hagan (1996).

Os primeiros entendem que é possível identificar, nos diversos estudos empíricos sobre a relação desemprego-criminalidade, a persistência de evidências muito frágeis da relação estatística positiva entre os dois fenômenos. As teorias criminológicas que enfatizam os efeitos causais do desemprego sobre a criminalidade não encontram suporte empírico consistente para sua hipótese básica, conforme destacam Cantor e Land. Esta constatação é especialmente válida para os estudos que supõem uma relação simultânea no tempo entre os dois fenômenos, o que tem sido observado tanto nos estudos *cross-section* quanto nos estudos de séries temporais.

Chiricos, por sua vez, examina em seu trabalho as descobertas empíricas de 63 estudos publicados nos EUA desde 1960, que relatam alguma medida de relação estatística entre taxas de crime e de desemprego. Ele conclui de modo categórico em seu artigo que é adequado observar que as evidências favorecem à constatação da existência de uma relação positiva e frequentemente significativa entre os dois fenômenos, mais especificamente entre desemprego e crimes contra o patrimônio. No que tange aos crimes contra a pessoa, em especial os homicídios, Chiricos observa que não se pode afirmar qualquer influência do desemprego sobre esta modalidade de violência.

Diagnóstico importante a respeito desta controvérsia foi realizado por Hagan (1996). Sua revisão bibliográfica aponta para a constatação de que desemprego e crime estão associados. Esta associação pode ser positiva ou negativa, contudo, dependendo do nível de agregação dos dados utilizado pelos pesquisadores. Em outras palavras, há estudos que consideram a relação desemprego-crime a partir de indivíduos, enquanto outros o fazem a partir de dimensões mais agregadas, como é o caso das vizinhanças, cidades e mesmo países. E conforme afirma Hagan, a influência do desemprego sobre o crime, em nível macro, é diferente da influência que se dá em nível micro.

Esta divergência dos resultados das pesquisas em torno da problemática traduz em alguma medida o embate que se dá no nível teórico. A suposição da relação positiva entre desemprego e criminalidade encontra fundamento em formulações teóricas diversas, tanto na tradição sociológica quanto na tradição econômica. No caso do debate sociológico, podemos destacar, por um lado, a teoria da anomia e, por outro, as formulações teóricas neo-marxistas.

A teoria da anomia, formulada por Merton (1938), supõe que o mecanismo causal básico que explica o desenvolvimento de motivações criminosas nos indivíduos encontra-se na disjunção entre as aspirações individuais e os meios socialmente disponíveis para realizá-las. Em outras palavras, a diferença básica entre o criminoso e o indivíduo honesto reside no fato de que o primeiro utiliza-se do crime como estratégia para alcançar a realização de suas aspirações principalmente materiais, diferentemente do segundo, que o faz através do trabalho e de procedimentos socialmente aceitos. Há segmentos sociais nesta perspectiva que estariam mais sujeitos às tentações do crime, quais sejam, os segmentos economicamente marginalizados. As classes sociais que ocupam as posições inferiores na estrutura da estratificação social encontram-se neste grupo de risco. Sob esta ótica, portanto, a experiência de desemprego tende a ser potencialmente criminógena, sendo que os desempregados, principalmente os mais pauperizados, estariam mais suscetíveis a experimentar as frustrações advindas da incapacidade ou maior dificuldade de realizar suas aspirações econômicas em vista da perda de suas fontes de renda (HAGAN, 1996).

A abordagem criminológica neo-marxista, por sua vez, tem em Quinney (1980) um de seus maiores expoentes. Para esse autor, a compreensão do fenômeno criminoso não se desvincula da compreensão da dinâmica da sociedade capitalista. O estudo do crime envolve, assim, uma investigação das contradições do capitalismo, tais como alienação, desigualdade, pobreza,

desemprego, crise econômica do capitalismo etc. Sob esta ótica, as contradições do capitalismo é que produzem os fundamentos do crime. Não apenas durante os períodos de crise econômica, mas também devem ser considerados os crimes que estão vinculados à estrutura de dominação do sistema capitalista. Para Quinney, um dos principais mecanismos geradores de criminalidade reside no fato de que o capitalismo necessita de um “exército industrial de reserva”. Na medida em que parcela significativa da classe trabalhadora está submetida ao desemprego, uma multiplicidade de desordens psicossociais tendem a se manifestar. Desemprego significa perda de renda pessoal e familiar. Oportunidades de vida e a própria sobrevivência individual e familiar ficam ameaçadas. Neste contexto social, para muitas pessoas, a reação apropriada consiste na adoção de atos criminosos. O crime é concebido, assim, em boa medida, como uma estratégia de sobrevivência por parte das classes dominadas (OLIVEN, 1980).

A perspectiva econômica, por sua vez, destaca que a motivação criminosa dos indivíduos desenvolve-se não propriamente pela experiência de frustração destes, conforme descrito anteriormente, mas a partir de um cálculo racional em que estão envolvidas considerações de custo-benefício. Tendo em Becker (1974) seu principal formulador, esta concepção teórica analisa o comportamento criminoso como uma atividade eminentemente racional, uma decisão econômica sob risco pela qual os agentes maximizam sua utilidade, dadas as restrições legais existentes. Becker considera que os indivíduos calculam privadamente os custos e os benefícios tanto da opção criminosa quanto da adoção de atividades socialmente legítimas. A comparação destes cálculos cognitivos faz com que alguns indivíduos se tornem criminosos. Nesse cálculo são considerados não apenas ganhos e perdas, como também a avaliação que o indivíduo faz da probabilidade de ser punido pelo ato criminoso. É importante lembrar que tais custos e benefícios devem

ser vistos em sentido amplo, do ponto de vista das preferências dos indivíduos, juntamente com seus padrões éticos e morais, valores etc.

A experiência pessoal do desemprego, sob este ponto de vista, constituiria um fator essencial no cálculo custo-benefício realizado pelos indivíduos, facilitando a adoção da carreira criminosa por parte destes, em contraposição àqueles com melhores possibilidades de inserção no mercado formal de trabalho. Como uma decisão racional tomada paralelamente ao sistema de mercado, a ação criminosa é permeada pela avaliação da relativa atratividade dos usos alternativos do recurso tempo no nível privado e do recurso renda no nível social (PEZZIN, 1987).

Entre as vertentes teóricas que problematizam o suposto efeito causal do desemprego sobre a criminalidade, pode-se destacar a abordagem da teoria das oportunidades (CANTOR e LAND, 1985). Servindo de fundamento para diversas pesquisas empíricas, essa abordagem considera o efeito do desemprego sobre o crime em termos não do aspecto motivacional para o cometimento do crime, mas sim das oportunidades para efetivação do ato criminoso. Conforme análise de Cohen e Felson (1979), a ocorrência do ato criminoso requer: a) ofensores motivados, b) alvos disponíveis, que podem ser indivíduos ou suas propriedades e c) ausência de proteção efetiva desses alvos. Nesta perspectiva teórica, toma-se como dado a existência prévia de indivíduos com intenções criminosas e procura-se explicar a maior ou menor probabilidade da ocorrência do ato criminoso, considerando os alvos disponíveis e o nível de proteção a que estão submetidos.

Considerando esse aspecto, Cantor, Land e Russel (1995) argumentam que as teorias criminológicas convencionais pecam por privilegiar apenas os efeitos que o desemprego tem na geração de indivíduos motivados para o crime, conforme discutimos anteriormente. E, ao contrário do que supõem tais teorias, o impacto do desemprego sobre o crime pode ser negati-



vo, no sentido de reduzir as taxas de criminalidade. É o caso dos crimes contra a propriedade (furtos e roubos). O crescimento das taxas de desemprego tende a provocar um incremento das atividades de lazer e de sociabilidade em locais onde prevalecem as relações de grupos primários, como é o caso das residências e vizinhanças. A intensificação das relações nos grupos primários tende a provocar, por sua vez, a redução dos riscos de vitimização, visto que reduz-se o nível de vulnerabilidade dos alvos disponíveis para os criminosos. Em outras palavras, as taxas de desemprego tendem a afetar de modo mais decisivo o contexto de oportunidade do ato criminoso.

## **2. Os estudos realizados no Brasil**

Os trabalhos empíricos realizados no Brasil sobre o tema são muito rarefeitos. Existem certamente muitas análises sociológicas que abordam o impacto determinante da pobreza e da desigualdade social sobre os níveis de criminalidade em nosso país. Nessas análises, o desemprego é considerado variável decisiva. Contudo, quando verificamos as pesquisas qualitativas e quantitativas até então realizadas, a constatação é desoladora. Prevalece ainda, no Brasil, um debate em torno do tema que privilegia muito mais a crítica político-ideológica do que propriamente sua análise científica. Considerando, por sua vez, o seletivo conjunto de estudos empíricos sobre o tema, observamos que as evidências são controversas, como já observado na criminologia norte-americana.

Trabalho pioneiro nesse sentido foi realizado por Pezzin (1986). Referenciando-se nas abordagens econômicas do crime, bem como utilizando-se de modelos econométricos, Pezzin procurou medir o grau de correlação de diversas variáveis socioeconômicas, incluindo-se índice de desemprego, com as taxas de criminalidade na região metropolitana de São Paulo.

Para tanto, se valeu de análises *cross-section* para o ano de 1983, bem como de análise de série temporal referente ao período 1970-1984.

Seu estudo evidenciou que “as variáveis referentes ao grau de urbanização, pobreza e desemprego apresentaram virtualmente, sem exceção, correlações positivas e significativas com a criminalidade patrimonial” (PEZZIN, 1986:109). O mesmo não ocorreu com os crimes contra a pessoa, como é o caso de homicídios e lesões corporais. Estes crimes, sugere a autora, não parecem ser igualmente condicionados por fatores socioeconômicos quanto aqueles motivados pelo ganho econômico.

Outro trabalho relevante, ainda na década de 80, foi empreendido por Coelho (1987). Ao contrário de Pezzin, Coelho constata que, durante a maior parte do período de crise e de recessão econômica, com conseqüente crescimento nos níveis de desemprego, que se estendeu de 1980 a 1983, a criminalidade violenta na região metropolitana do Rio de Janeiro declinou. Não apenas declinaram as taxas de homicídio e de estupro, como igualmente as taxas de roubo, constata o autor.

Tais evidências permitem a Coelho concluir que a imagem de que os criminosos são indivíduos analfabetos ou de pouca instrução, além de habituados ao desemprego crônico, não resiste a muita análise. Em seu ponto de vista, apenas uma pequena parcela dos desempregados escolhe a alternativa criminosa e não necessariamente por ser pobre ou por estar desempregada, nem há evidências seguras de que essa parcela esteja crescendo no mesmo ritmo em que cresce a criminalidade violenta.

Mais recentemente, estudo realizado por Beato e Reis (1999) reafirma a constatação da inexistência de correlação entre os níveis de desemprego nos centros urbanos e as taxas de criminalidade no Brasil. Analisando 36 observações mensais, entre os anos de 1996 e 1998, que correlacionam crimes violentos e crimes violentos contra a propriedade em relação às

taxas de desemprego na cidade de Belo Horizonte, os autores concluem que nenhuma correlação significativa foi encontrada.

Andrade e Lisboa (2000), por seu turno, estudaram o comportamento das taxas de homicídios na população jovem e masculina nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo entre 1981 e 1997, e procuraram averiguar a relação destas taxas com variáveis socioeconômicas, incluindo-se taxas de desemprego. As conclusões do estudo são surpreendentes e instigantes. O principal resultado encontrado é a evidência de que a variável idade é muito importante para a devida compreensão da relação entre violência e variáveis econômicas, em especial salário real e desemprego. Os níveis de desemprego tendem a afetar as taxas de homicídio apenas na faixa etária entre 15 e 20 anos, sendo que foi observado coeficiente significativo e negativo. A partir dos 21 anos, o coeficiente de desemprego é praticamente zero, sugerindo que a variável deixa de ser relevante para explicar as taxas de homicídio da população masculina adulta. Surpreendente nesse trabalho é a constatação de que há uma relação negativa entre taxa de desemprego e probabilidade de morte, conforme salientam os próprios autores do estudo. Em outras palavras, observou-se que o incremento das taxas de desemprego tende a provocar a queda das taxas de homicídios entre os jovens na faixa etária entre 15 e 20 anos, contrariando inclusive pressupostos da teoria econômica do crime.

### **3. Os efeitos do desemprego sobre as taxas de homicídios e de roubos**

Apresentaremos, aqui, os resultados de pesquisa realizada em quatro regiões metropolitanas brasileiras, utilizando-se das taxas médias anuais de desemprego calculadas pelo IBGE através da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) e dos homicí-

dios registrados pelo Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), compilado pelo Datasus-Ministério da Saúde.<sup>1</sup> Privilegiamos um estudo de séries temporais, mais precisamente compreendendo o período de 1982 a 1998. No que tange às taxas de roubos, utilizamos fontes distintas. Para a Região Metropolitana de São Paulo, os dados foram obtidos junto ao Ilanud, para o período 1982 a 1997. No caso de Belo Horizonte, as taxas foram calculadas a partir das ocorrências registradas pela Polícia Militar de Minas Gerais, somando-se as ocorrências de roubos com as de roubos à mão armada. Os dados compreendem o período de 1982 a 1999.

Nos Gráficos 1 a 4 pode-se observar a taxa de desemprego e a taxa de homicídio para quatro regiões metropolitanas brasileiras, no período de 1982 a 1998. Analisando-se superficialmente os dados apresentados, constata-se num primeiro momento que a *performance* das taxas de homicídios e de desemprego, ao longo das décadas de 80 e 90, apresenta percursos bastante distintos, tanto na RMBH, quanto na RMPA, na RMSP e na RMRJ. Os dados da Região Metropolitana de Porto Alegre são especialmente ilustrativos a esse respeito. Enquanto a taxa de desemprego mantinha tendência de queda entre 1982 e 1990, a taxa de homicídios iniciava tendência de crescimento, atingindo seu ápice em 1990. Nos três anos seguintes, a incidência de homicídios diminuiu e, paralelamente, as taxas de desemprego estão em franca ascensão.

---

1. Agradecimento especial deve ser manifestado ao sociólogo e colega da Fundação João Pinheiro, Eduardo Cerqueira Batitucci, que gentilmente nos cedeu sua base de dados sobre os homicídios nas regiões metropolitanas brasileiras, e que tinha servido de fundamento para um estudo anterior realizado por ele (BATITUCCI, 1998).

**Gráfico 1.** *Taxas de homicídios e de desemprego — RMRJ (1982-1998).*

**Gráfico 2.** *Taxas de homicídios e de desemprego — RMSP (1982-1998).*

Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o fenômeno é semelhante. O gráfico revela que o percurso da taxa de homicídios é, em boa medida, distinto, para não dizer antagônico, do percurso da taxa de desemprego. A incidência do homicídio mantém tendência de crescimento desde o início da década de 80, apresentando redução das taxas entre 1990 e 1992, e retomando no ano seguinte sua escalada evolutiva. Nesse mesmo período, a taxa de desemprego estava em queda e inicia período de relativa estabilidade a partir de 1990, somente interrompida no ano de 1997. Em 1998, o incremento da taxa de desemprego é considerável, num momento em que as taxas de homicídio estão apresentando pequena redução.

Nos Gráficos 5 e 6, observa-se a *performance* das taxas de desemprego e de roubos para as regiões metropolitanas de Belo Horizonte e São Paulo, ao longo das décadas de 80 e de 90.

Na RMBH, por exemplo, pode-se constatar, numa análise superficial, que entre os anos de 1986-1990, enquanto a taxa de roubos mantinha uma trajetória descendente, a taxa de desemprego permanecia num patamar próximo a 4%, denotando relativa estabilidade. A partir de 1990, os roubos iniciam uma trajetória de crescimento continuado, interrompido no ano de 1995, mas retomado nos anos seguintes. Já o desemprego, na RMBH, teve percurso diferente. Entre os anos de 1992 e 1995, por exemplo, a taxa esteve em queda e somente voltou a crescer nos anos posteriores. É exatamente neste período, entre 1995 e 1999, que ambas as taxas apresentam percursos praticamente idênticos.

No que se refere à RMSP, entre 1982 e 1986 a trajetória das taxas é oposta. Enquanto a taxa de desemprego estava em queda, a taxa de roubos apresentava crescimento. Essa tendência ascendente dos roubos é mantida até 1994, quando ocorre redução das taxas e retomada posterior do crescimento nos anos de 1996 e 1997. A taxa de desemprego, por sua vez, mantém relativa estabilidade entre os anos de 1986 e 1989, crescendo nos dois anos

**Gráfico 3.** *Taxas de homicídios e de desemprego — RMPA (1982-1998).*



**Gráfico 4.** *Taxas de homicídios e de desemprego — RMBH (1982-1998).*



**Gráfico 6.** *Taxas de roubos e de desemprego — RMSP (1982-1997).*

seguintes. Interessante destacar que a taxa de desemprego manteve-se no patamar próximo a 5% entre 1991 e 1995, num momento que a incidência de roubos continuava crescendo. As duas curvas apresentam trajetórias semelhantes a partir de 1996.

### *3.1. Teste de causalidade de Granger*

Para testarmos as possíveis relações entre a existência de criminalidade e as condições econômicas da população, dois foram os testes estatísticos efetuados. Inicialmente, buscou-se detectar possíveis causalidades temporais entre as variáveis utilizadas, através do cálculo de testes de Granger específicos para tal fim. Por outro lado, testaram-se econometricamente tais relações.

Cumprir notar que nossa amostra é reduzida, o que diminui o poder dos testes efetuados. Ou seja — como de praxe —, deve-se olhar com cautela os resultados estatísticos encontrados. Outro possível problema em relação aos dados utilizados refere-se a seu caráter anual, o que encobriria relações de prazo mais curto entre as variáveis analisadas.

O teste de causalidade de Granger busca detectar possíveis relações entre os movimentos observados em uma variável e os movimentos posteriores de outra. Ou seja, ele busca detectar se existe relação estatística entre os movimentos de duas variáveis em pontos distintos do tempo. Caso os movimentos observados em uma delas estejam estatisticamente correlacionados com os movimentos posteriores de outra, podemos dizer que a primeira “granger-causa” a segunda.

Cabe, aqui, uma ressalva. Devido à existência de expectativas por parte dos agentes sociais, nem sempre tal teste é válido. Isto porque, ao antecipar possíveis variações futuras de uma variável específica, os agentes já reagiriam a isso, modificando, antecipadamente, seu comportamento, o que não seria captado por esse teste (ou o teste indicaria exatamente a rela-

ção causal contrária). Entretanto, dado o problema analisado, esta não parece ser uma crítica válida (a antecipação, por parte do agente, de que as taxas de desemprego piorarão em anos vindouros faria com que ele ingressasse em atividades criminosas no presente, mesmo que a atual taxa de desemprego estivesse baixa).

Porém, o contrário também é verdadeiro para os três períodos de tempo analisados (as taxas de homicídio “granger-causariam” as taxas de desemprego para intervalos de um, dois e três anos). Ou seja, é possível que o primeiro resultado esteja sendo gerado por estes três últimos, o que torna tais testes não-conclusivos.

Já no Rio de Janeiro, os valores logaritmados da taxa de desemprego “granger-causariam” as taxas de homicídio, com um lapso de um ano. Por fim, na Região Metropolitana de São Paulo, a única relação estatisticamente significativa identificada se refere às taxas de homicídio “granger-causando” as taxas de desemprego, em intervalos variados, mas nas três formas citadas.

Assim, ao analisarmos os resultados descritos acima, notamos que as taxas de desemprego, em termos nominais, se relacionariam com valores futuros dos índices de homicídio somente em Porto Alegre, o mesmo não ocorrendo nas outras três regiões metropolitanas analisadas. No caso dos índices de roubo (testes feitos somente para Belo Horizonte e São Paulo), as relações não se mostraram estatisticamente significativas.

Se analisarmos os valores logaritmados das taxas de desemprego, notamos que, além de em Porto Alegre, também no Rio de Janeiro elas “granger-causarão” os índices posteriores de homicídio. Porém, tal continua sendo não significativo em Belo Horizonte e São Paulo, inclusive no que se refere aos índices de roubo.

Por fim, ao analisarmos as taxas de crescimento das variáveis, somente em Belo Horizonte a relação entre desemprego e homicídios se mostrou significativa.

**Tabela 1.** *Resultado de teste de causalidade de Granger entre as taxas de crescimento das taxas de desemprego e de homicídio e de roubos em regiões metropolitanas selecionadas.*

**Tabela 2.** *Resultado de teste de causalidade de Granger entre as taxas de desemprego e de homicídio e de roubos em regiões metropolitanas selecionadas.*

**Tabela 3.** *Resultado de teste de causalidade de Granger entre os valores logaritmados das taxas de desemprego e de homicídio e de roubos em regiões metropolitanas selecionadas.*



### 3.2. Testes econométricos

Fizeram-se também alguns testes econométricos para buscar identificar as possíveis relações existentes entre as variáveis analisadas ao longo do tempo. Buscamos identificar se as variáveis relativas ao crime poderiam ser explicadas pela existência de tendência de crescimento de longo prazo, pelos valores passados da própria variável e pelas taxas de desemprego existentes. Ou seja, estimou-se a seguinte equação:

$$Y_t = \alpha + \beta_1 \times (Tend.) + \beta_2 \times (Y_{t-1}) + \beta_3 \times (Y_{t-2}) + \beta_4 \times (D_t) + \beta_5 \times (D_{t-1}) + \beta_6 \times (D_{t-2})$$

Nessa equação, Y representa o valor logaritmado da variável a ser analisada (taxas de homicídio e de roubos nas diversas regiões metropolitanas), Tend. é a variável de tendência, e D os valores logaritmados das taxas de desemprego respectivas. Como trabalhou-se com os dados logaritmados, o coeficiente relativo à tendência representará a taxa de crescimento anual que a variável vem apresentando, enquanto os coeficientes relativos às outras variáveis independentes representariam as respectivas elasticidades destas em relação à variável dependente analisada. Ou seja, estas mostrariam a variação relativa que a variável dependente deve sofrer, caso cada uma das variáveis independentes sofra alguma variação.

Como já foi dito, as variáveis analisadas se referem à taxa de homicídio por 100.000 habitantes das quatro regiões metropolitanas já citadas e à taxa de roubo por 100.000 habitantes, especificamente para Belo Horizonte e São Paulo. Os resultados se encontram na Tabela 4.

**Tabela 4.** *Resultado das regressões relativas às taxas de homicídio e roubo por cem mil habitantes de regiões metropolitanas seleccionadas.*

Como pode ser visto, para metade das variáveis analisadas (taxas de homicídio para São Paulo e Rio de Janeiro e taxa de roubos para o primeiro), nenhuma das variáveis independentes (inclusive as taxas de desemprego) se mostrou significativa, somente sua tendência.

Somente em Belo Horizonte as taxas de desemprego se mostraram significativas na explicação dos índices de homicídio e roubo verificados. Entretanto, a relação entre essas variáveis não é tão forte. Para cada aumento de um ponto percentual nas taxas de desemprego, os índices de homicídio e roubo em Belo Horizonte aumentariam 0,31% e 0,48%, respectivamente. No caso desta última, as taxas de desemprego de dois anos antes também se mostraram significativas.

Em Porto Alegre, as taxas de desemprego também se mostraram significativas para explicar as taxas de homicídio dois anos depois. Entretanto, tal relação se mostrou negativa. Ou seja, o aumento atual das taxas de desemprego levaria a uma queda das taxas de homicídio em dois anos.

Por fim, cumpre notar a significância das tendências para todas as variáveis analisadas. Como já foi dito, os coeficientes encontrados representariam as taxas de crescimento anual das respectivas variáveis. Infelizmente, porém, esses valores são bem expressivos. As menores taxas são as verificadas em São Paulo (quase 4% em ambas as variáveis), enquanto a maior é observada no Rio (9,37% ao ano em seu índice de homicídio). Em Porto Alegre, os homicídios cresceriam 6,12% ao ano. Em Belo Horizonte, esse crescimento seria de 4,38% e 8,68%, no caso de roubos.

Assim, também aqui as evidências são muito pouco conclusivas. A única região metropolitana onde o desemprego se mostrou significativo foi Belo Horizonte. Ao mesmo tempo, foram detectadas taxas de crescimento “naturais” (ou seja, que independeriam do nível observado da taxa de desemprego) bastante expressivas. Portanto, mesmo na região onde o desempre-

go se mostrou significativo, não se pode afirmar que essa seja a principal força explicativa dos índices de violência estudados.

### *3.3. Conclusões*

Buscou-se, neste trabalho, analisar a relação desemprego-criminalidade a partir dos dados existentes para quatro regiões metropolitanas brasileiras: Belo Horizonte, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo. Não foram encontrados indícios consistentes de que as variações das taxas de desemprego implicariam variações presentes ou futuras dos índices de violência, inevitavelmente. Os resultados encontrados não foram robustos. Foi constatada significância estatística somente em uma ou outra forma funcional das variáveis utilizadas, em também uma ou outra região metropolitana.

Faz-se mister lembrar, ainda, o pequeno tamanho de nossa amostra (17 anos), assim como seu caráter anual, o que limita a eficiência dos testes feitos. Uma maior segmentação dos dados (por gênero, por idade, por localização) também poderia permitir a obtenção de resultados mais consistentes, o que poderá ser feito em estudos futuros (dada, claro, a disponibilidade de dados).

## **4. Considerações finais**

A relação entre desemprego e criminalidade é questão complexa, e não se pode pretender resolvê-la através de um estudo singular, como o aqui apresentado. O “consenso da dúvida”, conforme destacado por Chiricos, é o que ainda caracteriza esse campo de pesquisas na criminologia. Boa parte da divergência dos resultados empíricos apresentados pelos sociólogos e economistas que têm se debruçado sobre o tema deve-

se a questões metodológicas, entre as quais está incluído o nível de agregação dos dados analisados (FREEMAN, 1994).

A despeito dessa consideração, o presente trabalho deve ser entendido como mais uma contribuição ao debate, e reforça a perspectiva de que a suposta relação causal entre desemprego e comportamento criminoso, tão inquestionável no senso comum e em algumas abordagens criminológicas, deve ser matizada. Os resultados dos testes econométricos que realizamos evidenciam que as taxas de desemprego não estão estatisticamente correlacionadas com as taxas de homicídios e com as taxas de roubos, ao longo do tempo.

Nesse sentido, é equivocado explicar o crescimento expressivo das taxas de homicídios e de roubos nas regiões metropolitanas brasileiras estudadas, ao longo das décadas de 80 e 90, a partir das alterações ocorridas na oferta de empregos. Apesar das limitações metodológicas do estudo realizado, acreditamos que a incidência desses crimes violentos não é afetada pela experiência imediata de desemprego por parte dos indivíduos. É desprovido de fundamento, sob essa ótica, supor que segmentos da classe trabalhadora ingressam em atividades criminosas assim que experimentam a perda de seus empregos, seja em função das frustrações advindas da perda da fonte de subsistência, seja em função de uma escolha racional de custos-benefícios. O indivíduo desempregado até pode optar pela via criminosa, mas a opção terá uma relação apenas indireta com as condições agregadas do mercado de trabalho (COELHO, 1988).

Não descartamos, contudo, a importância do fenômeno do desemprego no desenvolvimento de motivações criminosas, principalmente entre os jovens. Conforme nos lembra Hagan (1996), a influência do desemprego, em nível macro, é distinta da influência no nível micro. Alguns jovens ingressam em carreiras delinquentes e posteriormente criminosas a partir da fragilização dos mecanismos de controle social na família e na

comunidade, o que, por sua vez, é resultado da alta incidência de desempregados na região onde residem. Mas isso não ocorre tão subitamente como poderia se supor a princípio. Processos complexos de socialização estão envolvidos na definição da carreira criminosa por parte de alguns jovens. E essa experiência precoce com a criminalidade tende a produzir efeitos decisivos sobre as oportunidades posteriores de emprego desses mesmos jovens, dificultando seu ingresso no mercado de trabalho. Em outras palavras, o desemprego no nível da comunidade pode criar condições de nível micro para os indivíduos, através das quais se inserem eles em atividades criminosas que, por sua vez, provocam o desemprego na fase adulta (HAGAN, 1996:15).

Deve-se considerar, por outro lado, que as evidências aqui apresentadas apontam para a problematização da suposta e decisiva influência dos níveis de subdesenvolvimento econômico e social sobre os níveis de violência existentes num certo contexto social. Conforme destacamos anteriormente, o debate teórico em torno da relação desemprego/criminalidade não se separa da controvérsia que diz respeito à relação pobreza/criminalidade.

Isso não implica desconhecer o fato de que existe uma influência das condições de pobreza sobre a probabilidade de ocorrência do homicídio, por exemplo. Conforme salienta Soares (2000), são os mais pobres e os menos educados que matam e morrem mais por violência. Sua pesquisa evidenciou que, dentro das regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo, as áreas mais pobres são as que apresentam taxas de homicídios mais altas. Por outro lado, conforme atesta o autor, essa relação não funciona para explicar a variação das taxas de homicídios no tempo. É exatamente essa a evidência mais importante que resultou de nossa pesquisa.

Sugere-se, assim, que outros fatores sociais devem ser contemplados na devida compreensão do crescimento da in-

cidência dos homicídios nas principais regiões metropolitanas brasileiras. É o caso da consolidação do tráfico de drogas. A própria mudança no padrão da criminalidade urbana pode afetar os níveis de violência concretamente existentes, a despeito das melhorias eventualmente observadas nas condições de vida da população. A emergência e a inserção crescente do tráfico de drogas tem como um de seus efeitos mais imediatos o re-crudescimento dos níveis de violência, principalmente entre os mais jovens. Esse tipo de criminalidade é organizada segundo os princípios do mercado e o faz sem o amparo da lei. Seus lucros são gerados pela ilegalidade do próprio empreendimento. Nesse contexto, quaisquer conflitos e disputas são resolvidos pela violência, o que afeta de modo decisivo as taxas de homicídios (ZALUAR, 1994).

No que se refere aos crimes violentos contra o patrimônio, em especial os roubos, acreditamos que a “teoria das oportunidades” oferece elementos plausíveis para a compreensão do fenômeno. A incidência dessa modalidade de violência é, em boa medida, influenciada pelo contexto de oportunidades onde agem os criminosos, sem que isso seja reflexo necessariamente do aumento no número de indivíduos motivados para o crime ou mesmo do nível médio de motivação para o crime. Nesse sentido, o crescimento das taxas de roubos pode ser explicado pela conjugação de fatores que compõem o contexto de oportunidades desse tipo de crime, como é o caso da intensificação do processo de urbanização e industrialização das regiões metropolitanas, somado à perda de efetividade de parte do aparato de segurança pública, o que inclui desde o nível de ostensividade da Polícia Militar, passando pela capacidade investigativa da Polícia Civil e pela celeridade do processo penal, e culminando na capacidade de absorção do sistema prisional (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2000).

É considerando abordagens como as acima delineadas que conseguiremos compreender com o mínimo de lucidez o apa-

rente paradoxo brasileiro: nos últimos 20 anos, a sociedade brasileira apresentou, simultaneamente, tendência de melhoria em seus indicadores sociais, como pode ser atestado pelos cálculos do Índice de Desenvolvimento Humano (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO et al., 1998), bem como tendência de crescimento de suas taxas de criminalidade violenta, como pode ser atestado pelas taxas de homicídios e de roubos. Não é recorrendo, certamente, aos indicadores de desemprego que esse aparente paradoxo poderá ser esclarecido.

## Referências bibliográficas

- ANDRADE, Mônica, LISBOA, Marcos B. *Desesperança de vida: homicídio em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo: 1981 a 1997*. Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV, 2000. (mimeo)
- BATITUCCI, Eduardo C. O homicídio em quatro regiões metropolitanas brasileiras: dados do sistema de informações sobre mortalidade. Trabalho apresentando na XXI Reunião da Anpocs, Caxambu (MG), 1998.
- BEATO, Claudio, REIS, I. A. Desigualdade, desenvolvimento socioeconômico e crime. Texto apresentado no seminário “Desigualdade e pobreza no Brasil”, Ipea, Rio de Janeiro, ago. 1999.
- BECKER, Gary. Crime and punishment: an economic approach. In: BECKER, G., LANDES, W. *Essays in the economics of crime and punishment*. New York: Columbia University, 1974.
- CANTOR, David, LAND, Kenneth. Unemployment and crimes rates in the post-world war II — United States: a theoretical and empirical analysis. *American Sociological Review*, v. 50, 1985.
- CHIRICOS, Theodore G. Rates of crime and unemployment: an analysis of aggregate research evidence. *Social Problems*, v. 34, n. 2, 1987.
- COELHO, Edmundo Campos. A criminalidade urbana violenta. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Iuperj, 1988.



- COHEN, L., FELSON, M. Social change and crime rates trends: a routine activity approach. *American Sociological Review*, n. 44, 1979.
- FREEMAN, Richard. *Crime and the job market*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1994.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Criminalidade violenta em Minas Gerais (1986-1997)*. Belo Horizonte, 2000.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, PNUD, IPEA. *Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros*. Brasília, 1998.
- HAGAN, John. *Criminological controversies*. WestViewPress, 1996.
- LAND, K., CANTOR, D., RUSSEL, S. Unemployment and crime rates fluctuations in the post-world war II — United States: statistical time-series properties and alternative models. In: HAGAN, J. et al. *Crime and inequality*. Stanford, California: Stanford University, 1995.
- MERTON, Robert K. Social structure and anomie. *American Sociological Review*, n. 3, 1938.
- OLIVEN, Ruben. A violência como mecanismo de dominação e como estratégia de sobrevivência. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1980.
- PEZZIN, Lilian. *Criminalidade urbana e crise econômica*. São Paulo: IPE/USP, 1986.
- QUINNEY, Richard. O controle do crime na sociedade capitalista: uma filosofia crítica da ordem legal. In: TAYLOR, I. et al. *Criminologia crítica*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.
- SOARES, Gláucio A. Homicídios no Brasil: vários factóides em busca de uma teoria. Trabalho apresentado à Reunião da Latin American Studies Association, Miami, 2000.
- ZALUAR, Alba. A criminalização das drogas e o reencantamento do mal. In ZALUAR, A. (Org.) *Drogas e cidadania*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

## **Resumo**

*O trabalho se propõe a oferecer subsídios empíricos sobre a relação desemprego-violência na sociedade brasileira.*

*Para tanto, utilizam-se séries temporais de taxas de desemprego, de taxas de homicídios e de taxas de roubos para as regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre, com o intuito de realizar testes estatísticos que possam aferir o grau de correlação entre os dois fenômenos.*

---

# Estado de Direito, seus limites e a criminalidade<sup>1</sup>

---

OSCAR VILHENA VIEIRA

## Introdução

Há hoje uma percepção generalizada de que vivemos em uma sociedade em que a lei desempenha um papel bastante tímido na determinação das condutas humanas. Esta imagem de que o desrespeito sistemático pela lei vem se tornando uma regra toma dimensões ainda maiores quando o tema sob discussão é a violência, o crime e a corrupção. O crescente aumento da criminalidade violenta<sup>2</sup> e as constantes denúncias de corrupção nas diversas esferas governamentais não nos permitem desmentir a constatação decorrente das experiências pessoais de que o direito é um instrumento muito frágil em nossa sociedade; que o seu objetivo de limitar a irracionalidade, pelo estabelecimento de regras gerais de conduta, que permitam uma

- 
1. Uma primeira versão deste texto, intitulada *Reciprocity, Equality and the Rule of Law*, foi originalmente apresentada no seminário “Legal Philosophy: The Books” na Faculdade de Direito da Universidade de Columbia, Nova York, coordenado pelo Prof Jeremy Waldron, em 1995; a ele sou grato pela generosa leitura e pelos comentários. Depois, essa versão foi publicada na *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n. 14, 1996.
  2. Para América Latina, ver FAJNZYLBER, Pablo et al., *What causes violent crime*, World Bank Paper, 10 mar. 1999, Gráfico 3; para o Brasil, ver KAHN, Tulio, “Índice de criminalidade”, *Revista do Ilanud*, n 2, 1997.

convivência mais pacífica e ordenada, está muito longe de se realizar.<sup>3</sup> Mas o que leva as pessoas a agirem em conformidade com as leis? Esta não é uma pergunta que possa ser facilmente respondida, ou mesmo respondida de forma completa. Mas isso não nos desobriga a buscar compreender alguns dos mecanismos que favorecem o respeito ao direito, especialmente quando vivemos uma situação em que as leis não constituem uma razão suficientemente importante para balizar e orientar o comportamento das pessoas. Refletir sobre a fragilidade do Estado de Direito, à luz da questão da violência e da criminalidade no Brasil, é o propósito deste ensaio.

Talvez pudéssemos iniciar esta discussão de uma forma intuitiva. O que faz com que ajamos de uma determinada forma? Diversas razões são normalmente levadas em consideração antes de se tomar uma decisão prática. O direito é apenas uma entre várias razões que influenciam uma determinada conduta. Há questões, no entanto, em que o direito não deve desempenhar nenhuma função no meu processo decisório, pois não se trata de uma questão controlada pelo direito. Por outro lado, há questões que são reguladas pelo direito e, portanto, ele deve ser uma das razões que deveriam ter um papel definitivo na minha tomada de decisão. Peguemos um exemplo banal, que se não pode ser universalizado para explicar o fenômeno do respeito do direito em geral, certamente pode nos oferecer algumas pistas: o semáforo de trânsito. Várias razões podem compor a nossa decisão de parar o carro ao constatar que o sinal está vermelho. Uma razão primeira pode ser de ordem voluntária. Apesar do sinal ser uma imposição e o vermelho uma proibição, eu estou de acordo com aquela regra por entendê-la como justa. Por justo eu posso entender duas coisas distintas: que a cada um foi dado o que lhe é de direito, pois afinal os que vêm do outro lado também de-

---

3. O'DONNELL, Guillermo. A (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos Cebrap*, n. 51, 1998, p. 37 ss.

vem ter a chance de atravessar o cruzamento, já que entendo que têm os mesmos direitos que reivindico para mim; ou justo no sentido procedimental, se simplesmente acato aquela regra de trânsito por ter sido ela produzida por um procedimento que julgo legítimo (fruto da autoridade que respeito, por exemplo). Uma segunda razão para obedecer o sinal pode estar ligada a um cálculo racional, de custo benefício, onde eu analiso as vantagens de passar no sinal vermelho, ganhando tempo, em relação ao eventual risco de ser multado ou mesmo de ter um acidente. No caso da multa o meu cálculo está diretamente ligado com a eficácia do Estado em exercer o seu poder coercitivo. No segundo com o risco de uma trombada.

O respeito generalizado ao direito está relacionado, assim, com uma série de variáveis jurídicas não jurídicas, como a existência de regras gerais claras, bem definidas e razoavelmente justas (nos sentidos normativo e/ou procedimental); a existência de sanções e incentivos que estimulem a ação em conformidade com tais regras gerais; a monopolização dos meios de coerção nas mãos de uma autoridade legítima; a congruência entre a ação destas autoridades e aquilo que foi predeterminado pelas leis; assim como a existência de uma sociedade formada a partir de relações voluntárias e recíprocas, que propiciem a generalização da expectativa de respeito recíproco pelo direito dos outros. Neste sentido o respeito ao direito dependeria de razões de ordem normativa, como a moralidade e a solidariedade, e razões de ordem instrumental, como a coerção e o auto-interesse.

Assim, se quisermos compreender as fragilidades do Estado de Direito no Brasil, devemos buscar compreender o significado de cada um desses elementos.

## **A importância das regras**

Para Raz, o Estado de Direito em sentido amplo significa que as pessoas deveriam obedecer o direito e serem governa-

das pelo mesmo, e num sentido mais restrito, político e jurídico, que o governo deve reger-se pelo direito e a ele estar submetido.<sup>4</sup> A questão é o que se concebe por direito? Se alguém entende por direito pura e simplesmente aquilo produzido conforme as regras de reconhecimento de Hart,<sup>5</sup> ou a norma hipotética fundamental de Kelsen,<sup>6</sup> o Estado de Direito será um conceito vazio. Para dar alguma consistência ao conceito de Estado de Direito a construção de Raz exige que a lei seja compreendida como regra geral e abstrata, para que efetivamente possa guiar as ações. No entanto, seria impossível governar apenas a partir de regras gerais; qualquer sistema concreto deve ser composto por regras gerais e particulares, sendo que as particulares devem estar em conformidade com as gerais.<sup>7</sup> Para cumprir o objetivo dos sistemas jurídicos de guiar as ações individuais, Raz compõe da seguinte forma o seu conceito de Estado de Direito: as regras devem ser prospectivas, claras, relativamente estáveis e a feitura das regras particulares deve se guiar por leis com características das acima anotadas. Mas estas leis só farão sentido se devidamente aplicadas por instituições responsáveis. Só assim a lei se tornará um efetivo guia para as ações individuais. Este modelo exige um Judiciário independente, pois sendo as normas razões para ações, seria fútil alguém guiar suas ações com base na lei se quando a questão tiver que ser adjudicada os tribunais não aplicarem a lei. O acesso aos tribunais deve ser amplo para não se frustrar o Estado de Direito. Por último, os poderes discricionários das agências de aplicação da lei devem ser limitados para que não pervertam a vontade da lei.

---

4. RAZ, J. *Rule of law and its virtues: in liberty and the rule of law*. Robert Cunnigham ed., 1979, p. 4 ss.

5. Ver HART, H. L. *O conceito de direito*. 1972, p. 111 ss.

6. KELSEN, H. *Teoria pura do direito*. 1972, p. 267 ss.

7. RAZ, J. Op. cit. p. 6.

## Monopólio público dos meios de coerção, uma precondição

O Estado de Direito, no entanto, não depende apenas da existência destes requisitos, pois o direito, além do componente normativo, também tem um caráter coercitivo. Em um clássico da literatura constitucional do início do século, A. V. Dicey destacava que dois são os aspectos que caracterizam as instituições inglesas: em primeiro lugar a “onipotência ou indisputada supremacia do governo central em todo o país (...)”<sup>8</sup> e em segundo a existência do *rule of law*. Seguindo os autores clássicos de Hobbes a Weber, assume-se neste trabalho que a centralização e monopólio dos meios coercitivos é uma precondição à existência do Estado de Direito. Mesmo para aqueles que não vêem a lei como um mero fato de poder, como Hobbes e os demais positivistas para quem *auctoritas non veritas facit legem*, mas como uma empreitada normativa e inter-relacional,<sup>9</sup> a presença de autoridades, de uma terceira parte responsável por aplicar o direito é sempre necessária. Isto reafirma a necessidade de um Estado e a sua luta para monopolizar os meios de coerção, no processo de pacificação da sociedade, para usar a terminologia de Norbert Elias.<sup>10</sup>

O fato é que em muitas das novas democracias não existe um autêntico monopólio público dos meios de coerção, o que gera uma fragilidade do Estado na aplicação do direito; e o termo “público”, e não “estatal”, está sendo utilizado para possibilitar a seguinte diferenciação: em muitos sistemas, embora o Estado controle considerável quantidade dos meios de coerção, estes meios não são utilizados com finalidade pública. Porém, são colonizados por indivíduos privados ou grupos, no que

---

8. DICEY, A.V. *Introduction to the study of the law of the Constitution*. 1982, p. 107.

9. FULLER, Lon. *The morality of law*. 1969, p. 221.

10. *O processo civilizador*. 1993.

Weber denomina Estado patrimonial, para assegurar privilégios e relações assimétricas dentro da sociedade. Em outras situações, os Estados são simplesmente frágeis, incapazes de superar outros grupos armados em seus territórios.

Muito embora esse processo de monopolização dos meios de coerção pareça crucial na constituição de uma sociedade pacificada, onde a integridade física (e alguma dose de autonomia) não esteja em constante ameaça frente aos demais membros da sociedade, a atribuição desse poder ao Estado constitui uma ameaça em si mesma. Aqui é que o Estado de Direito se demonstra mais importante, como instrumento de controle e domesticação do Leviatã.

## **Reciprocidade e Estado de Direito**

Além da normatividade e da coerção, há um terceiro aspecto que tem ficado de fora de muitas análises sobre a eficácia do direito, especialmente daquelas propostas pelos juristas. Neste aspecto, a proposição de Lon Fuller que estabelece a reciprocidade com um dos elementos fundamentais para existência de um sistema jurídico é particularmente interessante.

A constituição de um Estado de Direito será tremendamente favorecida naquelas sociedades em que cada indivíduo respeite os direitos dos outros indivíduos, na expectativa que os outros também respeitem aqueles direitos por ele reivindicados. Na medida em que essas expectativas de respeito aos direitos se generalizam, é possível a constituição de um autêntico Estado de Direito. Trata-se de um sistema regido por normas, em que se reconhece mutuamente a cada cidadão o *status* de sujeito de direitos, dotado de uma esfera de proteção de sua dignidade, no seu convívio com os demais cidadãos e com o próprio Estado, também submetido ao princípio da reciprocidade. Nesse sentido, o respeito do direito do outro é o alimen-



to fundamental de uma eventual generalização de expectativas que leva à constituição do Estado de Direito.<sup>11</sup>

Entre os diversos fatores que parecem contribuir para a construção de uma sociedade pacificada, onde há uma relação de reciprocidade entre os diversos atores sociais, poderiam ser arrolados os seguintes: a) partilhar de uma mesma cultura, valores e normas morais afins; b) auto-interesse, no contexto de uma sociedade de troca, onde se precisa do outro para a realização de um benefício próprio; e c) controle social, o que inclui controles e sanções informais e governamentais da conduta humana.<sup>12</sup>

De uma maneira geral é possível dizer que se alcançam com mais facilidade normas e valores morais comuns quando os indivíduos se vêem como iguais. Quando fazem parte de uma mesma cultura. Esta a razão pela qual muitas das sociedades poliétnicas têm dificuldades de alcançar a pacificação. Isso, no entanto, não exclui a possibilidade de construção de sociedades plurais, onde os valores partilhados sejam exatamente os do pluralismo e do respeito à diferença.<sup>13</sup> Porém, mesmo nas sociedades plurais, o reconhecimento do outro enquanto ser moral, protegido pelos mesmos direitos que cada um reconhece para si, exige um mínimo de igualdade.

Neste sentido, o racismo, a pobreza, o não acesso à educação e a bens essenciais à dignidade humana são formas que facilitam a percepção do outro enquanto ser inferior, desqualificando-o moralmente, tanto às vistas dos que estão melhor colocados socialmente, como do próprio Estado. Cria-se assim

---

11. A idéia de reciprocidade como fundamento do direito é fascinantemente elaborada por Lon Fuller, em *The morality of Law* (Yale University Press, New Haven, 1969); desenvolvo essa mesma idéia em “Neo-liberalismo e Estado de Direito”, *Revista de Ciências Criminas*, IBCCrim, São Paulo, 1996.

12. SAVELSBURG, Joachin. *Controlling violence: criminal justice, society, and lessons from the US* (trabalho apresentado no Seminário São Paulo Sem Medo, São Paulo, 6-9 de maio de 1997).

13. RAWLS, John. *Political liberalism*. Columbia University Press, New York, 1993, p. 58 ss.

uma sociedade hierarquizada, onde os indivíduos de segunda classe não alçam a situação de cidadãos integrais, onde não são reconhecidos como sujeitos plenos de direitos. A desigualdade e a degradação esgarçam os vínculos de comunidade, amenizando o sentimento de culpa em relação àquele que tem seu direito violado. Não sendo visto como sujeito moral, não há grande problema em ser privado do conjunto de direitos que protegem os demais cidadãos. Numa sociedade em que se permitem grandes hierarquias e desequilíbrios entre os cidadãos, dificilmente se alcançará a reciprocidade e, conseqüentemente, também será difícil que o direito sirva como instrumento de organização e pacificação social.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado ao efeito do auto-interesse na construção da ordem social pacífica. Se nas relações de troca que possibilitam a produção e circulação de riquezas, dentro de uma comunidade, os interesses recíprocos dos diversos atores não forem supridos, dificilmente estes terão razões para continuar a se comportar de acordo com as regras de um jogo que os prejudica sistematicamente. Isso gera um desestímulo para que as regras sejam cumpridas e os direitos respeitados, na esfera das relações de interesse. Um ambiente de insegurança, por sua vez, desfavorece o crescimento econômico, pois a desconfiança entre os agentes econômicos aumenta os custos transacionais, diminuindo a margem de lucro. Há, assim, uma relação muito próxima entre a generalização da satisfação de interesses individuais e o respeito generalizado de direitos.

Destituído de *status* moral e econômico, o indivíduo de segunda classe passa a ser socializado de forma a compreender sua posição de inferioridade em relação aos indivíduos de primeira classe e a submissão ao arbítrio das autoridades públicas. Assim, não nutrem nenhuma expectativa de que seus direitos sejam respeitados pelos demais, ou pelo Estado. O reverso dessa medalha refere-se aos indivíduos tidos como de

primeira classe, que, ao se relacionarem com alguém que julgam em posição inferior, vêem-se desobrigados a respeitá-los. O mesmo se diga das suas relações com as autoridades. Tem-se assim uma situação em que um grande número de pessoas encontra-se abaixo da lei e outro grupo de privilegiados coloca-se acima dos controles sociais. Desta forma, o Estado, que deveria ser responsável pela aplicação dos mecanismos formais de controle social, em conformidade com a lei e por intermédio de seus meios de coerção, passa a reproduzir os padrões generalizados socialmente. O resultado é um Estado violento e arbitrário com os excluídos moralmente; e um Estado doce e cordial com os privilegiados, que se colocam acima dos rigores da lei.

## **Congruência e Estado de Direito**

Concentrar atenções nas agências e agentes de aplicação do direito coincide com o entendimento de Fuller de que a questão da congruência é a mais complexa no que diz respeito à moralidade interna do direito; além do mais, essa reflexão traz sangue novo ao debate sobre o Estado de Direito no momento em que a grande maioria das novas democracias estão em conformidade com as demais “excelências” do Estado de Direito, comumente exigidas pelos autores em tela, sem no entanto atingir um autêntico Estado de Direito.<sup>14</sup> Mantendo estes modelos em mente, vou buscar demonstrar que o sistema legal brasileiro, muito embora em conformidade com a maior parte dos elementos que fazem de um sistema legal um Estado de Direito, não atinge a “excelência da congruência”. Minha hipótese

---

14. Como método de legitimação dos novos regimes frente à comunidade internacional e face à parcela interna da cidadania, estes países se tornam parte dos principais instrumentos internacionais de proteção da pessoa humana, que não simplesmente estabelecem uma série de direitos substantivos, mas também requerem certas instituições características do Estado de Direito.

e principal objeção à teoria de Fuller, no entanto, é que a economia de mercado por si não oferece todas as condições para o desenvolvimento do Estado de Direito. Pelo caso brasileiro buscarei demonstrar que um mínimo de igualdade econômica e social<sup>15</sup> é crucial para o estabelecimento de relações de reciprocidade essenciais à existência de um Estado de Direito.

## **Desigualdade e Estado de Direito**

Em relação às instituições responsáveis pela aplicação do direito, o sistema legal brasileiro poderia ser apenas formalmente considerado em acordo com os requisitos estabelecidos pelos nossos autores.<sup>16</sup> A Constituição estabelece uma separação de poderes, diferenciando aqueles que produzem o direito daqueles que o aplicam. Como na grande maioria dos sistemas políticos a separação de poderes não é tão clara como aquela imaginada por Montesquieu; o Executivo possui atribuições regulamentares e adjudicativas;<sup>17</sup> o Judiciário tem autonomia administrativa para governar os seus próprios assuntos, ocorrendo o mesmo com o Legislativo, que tem ampliado sensivelmente suas atribuições de fiscalização. Mas certamente este sistema de separação de poderes não é mais flexível do que os adotados pelos sistemas constitucionais americano, alemão e francês, paradigmáticos para nossa cultura jurídica. O Judiciário é totalmente independente e tem o poder de revisar qualquer ato da administração, inclusive a constitucionalidade de leis e até de emendas à Constituição. O sistema constitucional brasileiro também estabelece a independência do Ministério Público, fiscal da lei.

---

15. Para uma idéia clara de mínimo social a que me refiro, ver WALDRON, Jeremy, *John Rawls and the social minimum, in liberal rights*, 1993, p. 250 ss.

16. Em relação à existência de justiças militares estaduais, para julgamento de policiais militares que praticaram crimes contra civis, nem isto poderia ser dito.

17. Lembre-se que todas podem ser revistas pelo Judiciário.

Assim, no papel, o sistema jurídico brasileiro também se submete à oitava “excelência” do modelo de Estado de Direito descrito por Fuller. No entanto, o sistema jurídico brasileiro sofre de uma epidêmica falta de congruência entre as leis estabelecidas, o comportamento dos indivíduos e a atuação dos agentes estatais responsáveis pela aplicação da lei; o que pode ser verificado pela sistemática violação de direitos humanos no Brasil ou mesmo pelas altas taxas de criminalidade, em algumas regiões do país. Neste sentido, vou buscar demonstrar que o caso brasileiro é um exemplo emblemático de um sistema legal deficiente por falta de congruência na aplicação do direito.

A democratização e a adoção de uma nova Constituição não retiraram muitos dos obstáculos para a implementação de um autêntico Estado de Direito no Brasil. A incapacidade do novo regime democrático de amenizar o problema de distribuição de riquezas no país,<sup>18</sup> mantendo a estrutura hierárquica que permeia todo o tecido social brasileiro, impossibilita que a lei desempenhe o seu papel de razão para agir pelo menos para duas parcelas da população. Muito embora o Brasil esteja hoje classificado como a décima economia do globo, possui o segundo pior nível de distribuição de renda do mundo, perdendo apenas para Botsuana, e ocupa o 63º lugar em termos de desenvolvimento humano, de acordo com os padrões estabelecidos pela ONU.<sup>19</sup> Em 1990, os 10% mais ricos da população brasileira possuíam 49,7% da riqueza nacional e os 50% mais pobres apenas 11,2% da mesma riqueza.

---

18. Todos os dados quantitativos apresentados neste texto foram retirados do artigo de POPPOVIC, M. e PINHEIRO, P. S., “How to consolidate democracy?” (*Human Rights Approach*, Unesco/1995), com uma versão em português publicada pelo Relatório de Direitos Humanos do Núcleo de Estudos da Violência, 1995, p. 45 ss. De acordo com o último Relatório de Desenvolvimento do PNUD, o Brasil apresenta a maior disparidade na distribuição de renda entre países com mais de dez milhões de habitantes.

19. Idem. *Ibidem*.

O investimento em educação, 3,3% do PIB, é metade do que as outras doze maiores economias do mundo investem em educação. O que resulta em mais de 20% de analfabetos. Estes, entre muitos outros indicadores de drásticas desigualdades dentro da sociedade brasileira, têm um forte impacto sobre as relações de diferentes setores da sociedade com o maquinário de aplicação do direito, distorcendo a adequada realização do sistema legal. Em muitos dos países com esta configuração sociopolítica, os agentes públicos costumam tratar de forma “doce” as elites e de forma violenta e discriminatória os setores menos favorecidos da população. Não estou argumentando que desigualdade econômica seja uma razão direta para as distorções ocorridas no Estado de Direito, mas que altos níveis de desigualdade econômica e social afetam a noção de titularidade de direitos,<sup>20</sup> dividindo a sociedade em cidadãos que são sujeitos plenos de direitos e cidadãos de segunda classe,<sup>21</sup> os quais o Estado não tem a obrigação de respeitar. Meu argumento é que um mínimo de igualdade é essencial para o respeito mútuo entre os indivíduos e entre estes e o Estado. Uma situação de discrepância extrema em recursos tende a criar relações hierarquizadas, e não interações cooperativas voluntárias que são necessárias para se atingir um ambiente marcado pela reciprocidade.

Um dos principais problemas que afeta o Estado de Direito numa sociedade com grandes disparidades na distribuição de recursos, como a brasileira, é que os em pior situação eco-

---

20. Uma análise extremamente interessante desse fenômeno de falta de titularidade de direitos por determinadas parcelas pode ser encontrada em CARDIA, Nancy, *Direitos humanos e exclusão moral: os direitos humanos no Brasil*, Núcleo de Estudos da Violência-USP, 1995, p. 19 ss. Nancy Cardia desvenda nesse trabalho o processo de “exclusão moral” a que são submetidas as camadas da sociedade que ficam à margem dos mecanismos de justiça social.

21. Estou usando o termo “cidadão de segunda classe” no sentido de “*underclass*”, pessoas destituídas de direitos, utilizado por DARHENDORF, Ralf, *Changing the quality of citizenship, in the condition of citizenship* (Bart van Steenberg ed., 1994, p. 14 e 15).

nômica passam a ser vistos como uma ameaça àqueles que detêm a maioria dos recursos, inclusive pelos agentes responsáveis pela aplicação da lei e manutenção da ordem. Explorando a relação entre democracia e direitos humanos em países em desenvolvimento, Arat descreve um cenário no qual o hiato entre direitos civis e políticos (adquiridos após a transição) e a falta de direitos sociais e econômicos pode levar o sistema a uma crise, com o aumento de descontentes, o que provoca uma reação em cadeia junto às autoridades, que inclui o uso abusivo do poder coercitivo do Estado.<sup>22</sup>

## **Estado de Direito e criminalidade**

Algumas vezes, como no Brasil o descontentamento não é canalizado politicamente, mas é representado por um crescimento endêmico dos níveis de criminalidade, que afeta todas as esferas da sociedade, principalmente as menos favorecidas, e não apenas aquelas dotadas de mais recursos, daí não consistir em uma luta entre classes. Trata-se de uma luta pela sobrevivência. A resposta comum dos governos a estas classes ameaçadoras é a violência e o arbítrio. É o modo encontrado pela sociedade e pelo Estado de buscar suprimir o problema da criminalidade sem que se resolva a questão social e nem ao menos se melhore a qualidade das polícias, do Ministério Público e do Judiciário. Neste sentido, a falta de condições econômicas somada a altas taxas de criminalidade podem levar a uma situação de desrespeito sistemático dos direitos humanos, como a violação da integridade física, do devido processo legal, da liberdade de locomoção e principalmente do direito à vida, como método perverso de “pacificação” social.

---

22. ARAT, Z. Democracy and human rights in developing countries. In: POPPOVIC, M. e PINHEIRO, P. S. Op. cit. p. 9-11.

Um exemplo de como o sistema legal trata os excluídos moralmente, para adotar a terminologia de Cardia, foi o massacre do Carandiru, em 1992. Apenas alguns dias após o processo de *impeachment* do então presidente Fernando Collor, no que foi uma das maiores demonstrações de vitalidade da sociedade civil brasileira, a polícia militar invade a Casa de Detenção de São Paulo para controlar uma rebelião ali iniciada. O resultado foi a morte de 111 presos, que estavam desarmados e não mantinham nenhum refém. Até hoje nenhuma punição foi imposta aos responsáveis pelo massacre.<sup>23</sup> Mesmo que este tenha sido um evento extraordinário pela quantidade de pessoas mortas em um curto espaço de tempo, menos de quatro horas, o histórico da polícia brasileira mostra que o ocorrido no Carandiru foi absolutamente compatível com o comportamento da polícia em sua relação cotidiana com “suspeitos criminais”.<sup>24</sup> No mesmo ano de 1992, 1.359 “suspeitos” morreram em confronto com a polícia militar do estado de São Paulo. Muito embora estes números tenham caído após o Carandiru, eles continuam extremamente altos.

Se os últimos dez anos forem comparados aos números de civis mortos pela polícia de Nova York, que tem uma população três vezes menor e um índice de homicídios semelhante ao de São Paulo, a polícia paulista provocou vinte vezes mais mortes que a americana. Outro aspecto relevante é a relação entre mortes e feridos, que até 1992 foi de mais de dez mortos para cada ferido pela polícia de São Paulo. Em estudos feitos em Chicago entre 1971-74 e Nova York entre 1981-85, tinha-se uma relação absolutamente inversa, em que apenas 25% e 31% dos atingidos pelas polícias vinham a morrer. O que sugere que polícia de São Paulo usa violência letal quinze vezes

---

23. Ver *O massacre do Carandiru*. Human Rights Watch/America, 1992.

24. Para uma visão geral sobre violação de direitos humanos no Brasil, ver relatórios preparados pelo Núcleo de Estudos da Violência da USP, de 1993 e 1995.



mais do que as polícias de Chicago e Nova York.<sup>25</sup> O que é sintomático aqui é que a quase totalidade dos mortos pela polícia de São Paulo são muito pobres e vivem na periferia da capital.

O mesmo exemplo de exclusão moral pode ser constatado a partir dos assassinatos de crianças no Brasil. Em geral as vítimas são adolescentes do sexo masculino, entre 14 e 17 anos de idade, em sua grande maioria negros e sem histórico criminal. Tratam-se basicamente de crianças pobres. Entre 1988 e 1991 mais de 5.500 crianças, entre 5 e 17 anos, foram vítimas de morte violenta no Brasil. Esses crimes têm em sua maioria autoria desconhecida; entre os de autoria conhecida, os principais autores são grupos de extermínio, policiais e o crime organizado.<sup>26</sup> Ainda se poderia falar do trabalho escravo, que calcula-se em torno de 20.000 em todo o Brasil, da prostituição infantil, dos linchamentos etc. Fenômenos que afetam os setores que detêm, em todos os aspectos, menos poder na sociedade brasileira. Neste mesmo sentido a persistente omissão do Estado incentiva o conflito aberto entre fazendeiros e “sem-terra”, o que já criou um enorme número de vítimas do lado mais frágil do conflito.<sup>27</sup>

A impunidade que circunda todas estas violações é um aspecto típico de sistemas em que alguns setores detêm recursos em quantidade muito maior que os demais setores da sociedade. Também é comum em Estados fracos. As relações entre os setores que detêm mais recursos e as agências estatais encarregadas de aplicar a lei tendem a ser mais relaxadas. Privilégios são estabelecidos e corrupção e outras formas de atividades ilegais podem se tornar um modelo. A reivindicação de que este modelo também se dá em países com distribuição de renda mais equitativa é cer-

---

25. Para uma comparação muito interessante entre polícias de diversas regiões do continente americano, ver CHEVIGNY, Paul, *The edge of the knife*, 1995.

26. PENGLER, Bem. *Justiça fatal: assassinato de crianças no Brasil pela polícia e por esquadrões da morte*. Human Rights Watch/America, 1993.

27. De acordo com dados da Procuradoria Geral da República, nos últimos vinte anos mais de 1.500 trabalhadores rurais morreram por força de conflitos no campo.

tamente verdadeira, porém o senso de privilégio, ou seja, de que se tem lei própria, não é na maioria das vezes reforçado por um alto grau de impunidade.

Em países com elevados índices de concentração de riqueza, os sistemas legais tendem a ter um nível inferior de eficiência, não apenas em relação às elites, mas também àqueles criminosos que estão em melhores condições do que a massa comum dos criminosos, como traficantes de drogas, máfia e crime organizado. Neste sentido, altos níveis de impunidade encorajam o desrespeito pelo direito e a sensação de que sempre é possível se ver livre dos rigores da lei se são encontrados recursos suficientes para fazer o sistema funcionar a seu favor, frustrando desta forma a realização do Estado de Direito. Estes aspectos do caso brasileiro demonstram que a existência de um Estado de Direito exige que o Estado seja forte, não no sentido de violento, mas que seja capaz de impor o interesse público sobre o dos grupos privados, da Presidência da República à delegacia de polícia.

Se esta análise estiver correta, as leis no Brasil não se constituem, para largas parcelas da população, em fortes razões para ação, em algo que se deva levar em conta no momento de tomada de decisão. Para aqueles “abaixo da lei”, os quais a gramática do sistema jurídico não incorpora, que têm seus direitos sistematicamente violados pelo Estado e pelos outros membros da sociedade, com a omissão ou conivência do Estado em punir essas violações, não há razão para se confiar na lei ou em seus agentes e muito menos para levá-la em conta. Para os privilegiados, o direito também não é algo tremendamente importante para se levar em conta na hora de se praticar uma ação ou tomar uma decisão, uma vez que normalmente podem conquistar os seus objetivos, inclusive contra o direito.<sup>28</sup> Assim, mui-

---

28. O poder público com freqüência utiliza-se do expediente de editar atos que, embora ilegais, constituem o caminho mais curto para atingir seus objetivos imediatos; sabe que a pequena capacidade do Judiciário para processar as demandas contra esses atos dificilmente colocará em risco os seus projetos. Ver, deste autor, *O Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política*, 1994.

to embora se tenha um sistema legal que é consistente com as diversas “excelências” dos modelos de Estado de Direito apresentados neste texto, a falta de um mínimo de igualdade, que é necessária para se garantir a noção de que os indivíduos são seres morais, dotados de direitos, a quem a lei e seus agentes devem tratar de forma igual, tende a inibir o surgimento de relações de reciprocidade, não hierarquizadas, e provocar uma inconsistente aplicação da lei. Assim, o Estado de Direito, no sentido mais amplo possível, de uma sociedade que respeita as leis, não se realiza.

Mesmo Isaiah Berlin, para se terminar com o que se começou: “Oferecer direitos políticos, ou salvaguardas contra as intervenções do Estado, para homens que estão seminus, iletrados, subnutridos e doentes é zombar de sua condição; eles precisam de ajuda médica e educação, antes que possam entender, ou se utilizar de sua ampliada liberdade. O que é a liberdade para aqueles que não podem dela fazer uso? Sem adequadas condições para a utilização da liberdade, qual o seu valor?”<sup>29</sup> A política neoliberal, que restringe o papel do Estado na redistribuição de riquezas e regulamentação da economia, imposta e adotada em diversos países marcados por abissais desigualdades sociais, como o Brasil, além de não fortalecer o Estado de Direito, como pretendem os hayekianos, ainda impõe maiores dificuldades para que o direito, como estrutura ética aceitável, se transforme num válido e eficiente instrumento de organização da sociedade.

---

29. BERLIN, Isaiah. *Two concepts of liberty* (1969). Apud WALDRON, Jeremy. Op. cit. p. 6.

## **Resumo**

*O propósito do ensaio é refletir sobre a fragilidade do Estado de Direito, à luz da questão da violência e da criminalidade no Brasil.*

*O autor investiga o que leva o cidadão a agir em conformidade com as leis, buscando compreender alguns dos mecanismos que favorecem o respeito ao direito, especialmente no momento atual, em que as normas legais não constituem razão suficientemente importante para balizar e orientar o comportamento social.*

---

# Penas e medidas alternativas: avanço ou retrocesso?

---

FLÁVIO AUGUSTO FONTES DE LIMA

## 1. Introdução

O tema sobre o qual se desenvolve este artigo é referente ao delicado assunto das alternativas à prisão, que tem despertado crescente interesse na sociedade em geral, por se relacionar a um dos enigmas mais intrincados e insolúveis dos nossos dias, que é a prisão, a questão penitenciária, e como tratar o réu condenado ou não. Os crimes, rebeliões e fugas crescem de modo completamente desproporcional à capacidade de solução do Estado.

A quantidade de escritos sobre alternativas à prisão cresce de forma significativa. Tem-se abordado o tema sob os mais diversos enfoques. Há os que defendem penas cada vez mais severas e o aumento das hipóteses de prisão, filiando-se ao movimento da lei e da ordem; por outro lado, filiamos-nos aos que entendem que a privação de liberdade só deve ser aplicada para os criminosos mais perigosos e para os crimes mais violentos — essa corrente é denominada genericamente de direito penal mínimo. É no campo do direito penal mínimo que se enquadram as penas e medidas alternativas.

Os Estados, e em especial o brasileiro,<sup>1</sup> vêm investindo significativamente, visando, precipuamente, a reduzir a violência, a impunidade e recuperar o infrator através de diversas ações, como a aquisição de equipamentos, aumento de contingente de policiais, construção de diversas unidades prisionais. Todavia, a sociedade assiste atônita ao aumento da criminalidade sem precedentes, bem como à total confusão no que tange ao sistema penitenciário, com rebeliões quase semanais e a criação de uma verdadeira fábrica de reincidência.

## 2. Alguns dados

Os números são impressionantes. Só o estado de Pernambuco pretende investir, entre 2000 e 2001, a cifra de R\$ 322.090.970,00 em segurança pública.<sup>2</sup>

Em entrevista concedida à revista *Veja*, edição de 16.07.1997, a socióloga Julita Lemgruber estimou que o custo mensal de um preso no Distrito Federal é de R\$1.200,00, ou seja, oito vezes o salário mínimo vigente. Segundo Lemgruber, 45 mil condenados por crimes sem violência poderiam estar cumprindo pena em liberdade, e esses presos custam ao contribuinte cerca de R\$ 18.000.000,00, o suficiente para a construção mensal de 1.700 casas populares.

A secretária nacional de Justiça, Elizabeth Sussekind, afirmou em 19.02.2001, no IV Seminário Regional de Penas e Medidas Alternativas em Pernambuco, que mensalmente ingressam em torno de 800 novos presos apenas em São Paulo, e que o Brasil já possui mais de 215 mil presos, fora os milhares de mandados de prisão sem cumprimento.

---

1. Está em execução (2000-2002), pelo governo federal, o Plano Nacional de Segurança, que deseja atuar em 124 ações, inclusive penas alternativas.

2. Trata-se do Plano Integrado Segurança Cidadã, de agosto de 2000 a 2002.

O atual secretário penitenciário de São Paulo, Nagashi Furukawa, informou, no VI Seminário Internacional do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, realizado em outubro de 2000, em São Paulo, que o mencionado estado tem o dobro da população carcerária da Espanha, e que cada vaga no sistema penitenciário custa cerca de R\$ 90.000,00.

### 3. Eficácia da pena de prisão?

Nos últimos anos têm surgido várias medidas repressivas de extrema severidade em nossa legislação penal, criando um direito penal excessivamente intervencionista e preventivo, baseado na repressão e na exacerbação das penas privativas de liberdade como garantia de uma suposta paz social.<sup>3</sup>

Preventivo, o direito penal traz normas incriminadoras em diversas áreas, como, por exemplo, o Código do Consumidor, o Estatuto da Criança e do Adolescente e normas penais tributárias, como a lei 8.137/90. Logo, nesta linha de raciocínio, a sanção penal é considerada, para muitos legisladores, como imprescindível para a solução de todos os conflitos sociais.<sup>4</sup>

Cezar Bitencourt denomina “direito penal do terror” a severa política criminal da década de 90.<sup>5</sup>

Para espanto de muitos, o legislador, através da lei 9.099/95 e da lei 9.714/98, como que colocou uma barreira nessa imposição do movimento político-criminal de penalização, criminalização, carcerização e institucionalização cada vez mais crescente.

---

3. JESUS, Damásio E. de. *Lei dos Juizados Especiais Criminais anotada*. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 01.

4. FRANCO, Alberto Silva. *Crimes hediondos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 36.

5. BITENCOURT, Cezar Roberto. *Novas penas alternativas*. São Paulo: Saraiva, 1999. XXVI.

A pena privativa de liberdade, como sanção principal e de aplicação genérica, mostrou-se fracassada.<sup>6</sup>

Para Evandro Lins e Silva, a prisão só pode ser aplicada em última hipótese, pois “perverte, corrompe, deforma, avilta, embrutece, é uma fábrica de reincidência (...) se não a pudermos eliminar de uma vez, só devemos conservá-la para os casos em que ela é indispensável”.<sup>7</sup>

Entendemos que não se deve punir com pena privativa de liberdade indistintamente toda espécie de crime, ou seja, como escreveu Foucault,<sup>8</sup> não pode haver a punição generalizada.

Numa abordagem sobre a política criminal contemporânea, Roque de Brito Alves observa que:

“Agora, em nossos dias, a Política Criminal ainda é entendida como Política Anticriminal, porém, como sua característica maior, não se apóia mais, como em passado recente, somente na força intimidativa ou dissuasiva da pena privativa da liberdade, numa excessiva criminalização ou penalização de fatos, desde que busca, preferentemente ou claramente, apelar para ações ou instrumentos de prevenção geral e de prevenção especial, para medidas alternativas — ou inclusive substitutivas das penas detentivas.”<sup>9</sup>

#### **4. Penas alternativas X medidas alternativas**

Nesse contexto, as penas e medidas alternativas começam a ocupar maior espaço nessa incessante tentativa de minorar as

---

6. BITENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da pena de prisão: causas e alternativas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. passim.

7. SILVA, Evandro Lins e. *Sistema penal para o terceiro milênio*. Rio de Janeiro: Revan, 1991. p. 33-34.

8. FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 69.

9. ALVES, Roque de Brito. *Estudos de ciência criminal*. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 1993. p. 301.



agruras do vigente sistema criminal, sinalizando como real oportunidade de recuperação do réu, principalmente quando se evita o primeiro contato com qualquer tipo de unidade prisional.

O uso das penas alternativas no Brasil, antes da lei 9.714/98, era algo inexpressivo. Como mencionou Luiz Flávio Gomes,<sup>10</sup> nosso país só aplicava pena alternativa para 2% dos condenados. O interessante é que os 45 mil presos que poderiam estar em liberdade cometeram delitos cujo prejuízo médio causado foi de R\$ 100,00. Diferentemente da Alemanha, Cuba e Japão, que utilizam a pena alternativa em 85% dos casos.

Em princípio, cabe uma distinção conceitual entre medida alternativa e pena alternativa.<sup>11</sup>

Medida alternativa é qualquer instituto legal cabível antes ou após a condenação que evite o encarceramento; como exemplos temos a clássica suspensão condicional da pena (*sursis*), concebida desde o século passado, e a suspensão condicional do processo, que permite a suspensão do processo mesmo antes do início da instrução criminal.<sup>12</sup>

Já pena alternativa significa sanção de natureza criminal que não implique privação de liberdade, como a multa e a prestação de serviço à comunidade fruto de uma sentença. No vigente direito positivo brasileiro, pode-se aplicar pena alternativa (também chamada restritiva de direitos) nas infrações penais de menor potencial ofensivo, que são geralmente fruto da lei 9.099/95, e se pode punir com pena alternativa um indivíduo que passou por toda a instrução probatória, foi condenado a uma pena privativa de liberdade e, na mesma condenação, o juiz converteu essa pena privativa em uma das dez espécies de

---

10. GOMES, Luiz Flávio. *Penas e medidas alternativas à prisão*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p.97.

11. A distinção detalhada encontra-se em JESUS, Damásio E. de. *Regras de Tóquio*. São Paulo, 1998. p.31.

12. LIMA, Flávio Augusto Fontes de. *Suspensão condicional do processo penal no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. passim.

penas alternativas existentes em nosso Código Penal. Logo, tanto medida alternativa como pena alternativa constituem as alternativas penais à prisão.

## **5. Breve histórico das alternativas penais — O papel das Nações Unidas**

Antes do século XIX, quando surgiram a suspensão condicional da pena e o *probation system*, raros são os registros históricos de penas alternativas.

Como bem noticiou Tailson Costa,<sup>13</sup> o direito romano apresenta fragmentos da pena alternativa com a discricionariedade que possuía o pretor de substituir a pena de fustigação pela *severa interlocutio*, como já prescrevia Paulus, Digesto, nos crimes de incêndio provocados por negligência.

Já no direito canônico, os juízes eclesiásticos, como legados do Papa, tinham competência para determinar a suspensão de todas as penas temporais e espirituais, desde que os condenados comparecessem à sua presença, implorando-lhes perdão e prometendo que não praticariam os mesmos atos, senão as penas suspensas seriam executadas.

Já no século XIX, é possível dizer que a fonte da suspensão condicional da pena foi o instituto do Reformation and Industrial School, nascido no estado norte-americano de Massachusetts, onde em 1869 os menores delinquentes primários, a critério do juiz, passavam a gozar de liberdade vigiada por um conselho de administração. Em 1878, tal sistema se estendeu aos delinquentes primários adultos, com o Probation Office for Adults. Surgiram mecanismos similares à suspensão condicional da pena, na época, em diversos países europeus, como In-

---

13. COSTA, Tailson Pires. *Penas alternativas*. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 70-73.

glaterra (Probation of First Offenders Act), França (Lei Bérenger), Bélgica (1888), Suíça (1892), Portugal (1893), Alemanha (1896), Noruega (1902), Itália (1904), Rússia (1906), Espanha (1908). No Brasil, o *sursis* foi implantado através do decreto 16.588, de 06.09.1924.

Sem sombra de dúvidas, a Organização das Nações Unidas, através de seus congressos, influenciou o crescente aumento das penas e medidas alternativas no Brasil.

A ONU, em 1956, estabeleceu regras mínimas para tratamento de reclusos, no seu primeiro congresso, ainda acreditando que a pessoa detida poderia ser ressocializada dentro do cárcere. Com a experiência global, verificou-se que deveria se fazer de tudo para evitar que o cidadão fosse preso. Por isso, no 6º congresso recomendaram-se soluções alternativas à prisão; no 8º, estabeleceram-se regras mínimas sobre penas alternativas (as “regras de Tóquio”); e, finalmente, no 9º congresso, ocorrido entre abril e maio de 1995 em Viena, o Brasil se comprometeu a ampliar as alternativas legais à prisão.

## **6. Previsão legal das penas alternativas no Brasil — Principais alterações da lei 9.714/98**

A parte geral reformada do nosso Código Penal é de 1984. Nele foram introduzidas seis espécies de penas alternativas: multa; prestação de serviços à comunidade; limitação de fim de semana; proibição do exercício de cargo ou função; proibição do exercício de profissão; e suspensão da habilitação para dirigir veículo. O problema é que praticamente não se utilizavam as penas alternativas, porque a lei só permitia seu uso em condenações inferiores a um ano de prisão.

Surgiram, então, os artigos 5º, XLVI, e 98, I, da Constituição Federal, que serviram de alicerce para o início da construção de uma nova política criminal no Brasil. Primeiro, foi

concebida a lei 9.099/95, que trata dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, e que na área criminal atinge delitos com pena máxima em abstrato de até um ano de prisão, e posteriormente, através do projeto de lei 2.684/96, relatado pelo deputado Ibrahim Abi-Ackel, em 26.11.1998, entrou em vigor a lei 9.714, popularmente batizada de Lei das Penas Alternativas, que alterou os artigos 43, 44, 45, 46, 47, 55 e 77 do Código Penal brasileiro.

A lei 9.714/98 é um incremento ao novo modelo de Justiça penal inaugurado com a lei 9.099/95, pois ambas servem de contraponto ao modelo penal clássico que vê na privação indiscriminada de liberdade a solução para todas as chagas do sistema penal, como já foi dito.

Quais as principais inovações da Lei das Penas Alternativas? Em primeiro lugar, foram concebidas mais quatro espécies de penas alternativas substitutivas: prestação pecuniária; perda de bens e valores; proibição de frequentar determinados lugares; e prestação de outra natureza — assim, temos dez sanções substitutivas.<sup>14</sup>

Em segundo lugar, as penas alternativas, em relação à sua natureza jurídica, deixaram de ser acessórias à prisão para serem autônomas e substitutivas, ou seja, não são mais fixadas na sentença condenatória em conjunto com as penas privativas de liberdade. Agora o juiz, de início, na sentença condenatória, fixa a pena privativa de liberdade e, entendendo que o condenado preenche os requisitos do artigo 44 do Código Penal, a substitui por pena alternativa.

Uma terceira modificação substancial é que, como afirma Julio Mirabete,<sup>15</sup> com a nova lei houve um aumento extraordinário da incidência das penas alternativas. Assim sendo, deve

---

14. Cf. D'URSO, Luiz Flávio Borges. *O Liberal* de 05.12.1998, p. 2.

15. MIRABETE, Julio Fabbrini. *Código Penal interpretado*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 286.

ser aplicada pena alternativa em qualquer crime culposo e em todo crime doloso cuja condenação não seja superior a quatro anos de privação de liberdade, desde que o crime não seja cometido com violência ou grave ameaça. Em sendo assim, não é possível, apenas ilustrando, pena alternativa em um crime de lesão corporal grave, por existir a violência, nem em um crime de roubo, onde se dá a grave ameaça. Todavia, na maioria dos delitos previstos no Código Penal pode-se aplicar a pena alternativa.

Em relação ao réu, não pode ser ele reincidente específico, isto é, ser condenado pelo mesmo tipo novamente. Outrossim, o condenado só pode ser beneficiado se preencher pressupostos subjetivos contidos no artigo 44, III, do Código Penal, que são a observância da culpabilidade, dos antecedentes, da conduta social, da personalidade, dos motivos e das circunstâncias em que o crime foi cometido. A substituição não é automática, porém, se o réu preencher os pressupostos objetivos e subjetivos, terá direito público subjetivo a receber pena alternativa, e entendemos que, mesmo estando preso por sentença condenatória transitada em julgado anterior à lei 9.714/98, deverá ser libertado, para que lhe seja aplicada pena alternativa, já que a lei penal retroage para beneficiar o réu.

## **7. Cabimento nos crimes hediondos — Nova reforma da lei**

Gostaríamos de enfocar duas questões extremamente polêmicas sobre as penas alternativas. A primeira se refere à possibilidade ou não do seu uso nos crimes hediondos, mormente no delito de tráfico de drogas, cujo conceito legal é amplíssimo. A Lei dos Crimes Hediondos (8.072/90) traz um tratamento bastante rigoroso, impossibilitando, por exemplo, a progressão de regime prisional. A doutrina e a jurisprudência se dividem nessa questão.

Cezar Bitencourt,<sup>16</sup> por exemplo, entende que as penas alternativas seguem uma política criminal descarcerizadora, e a Lei de Crimes Hediondos e similares adota a linha de exasperação de pena; assim ocorre um conflito, uma incompatibilidade. Nesse diapasão, o ministro José Arnaldo da Fonseca, como relator do HC 8.620-PR, publicado no DJU de 16.08.99, p. 80, ratificou a posição de Bitencourt, invocando o princípio da especialidade previsto no artigo 12 do Código Penal e afirmando que a Lei dos Crimes Hediondos é de cunho especial.

Já outra corrente, à qual nos filiamos, entende que se o crime, embora considerado hediondo, for praticado sem violência e grave ameaça, e o réu preencher os pressupostos objetivos da primariedade e subjetivos, nada impede que lhe seja aplicada uma pena alternativa, analisado o caso concreto. Crimes hediondos ou considerados hediondos, como a falsificação de alimentos, tentativa de falsificação de remédios, tráfico de drogas, podem ser alvo de penas alternativas. Nenhuma lei brasileira impede as penas alternativas nos crimes hediondos, e é plenamente aceito o cabimento da suspensão condicional da pena nos crimes hediondos. Deve-se verificar o caso concreto. Como bem lembrou Luiz Flávio Gomes,<sup>17</sup> não se pode valorar da mesma forma quem explora o tráfico com objetivo de comércio e um jovem que cede gratuitamente a droga em uma reunião de amigos. Nesse sentido tem-se o Recurso Especial 60046-SP no STJ, relatado pelo ministro Vicente Leal, DJU de 06.09.99. Como se observa, a questão é bastante controversa.

Apesar de tão pouco tempo de vigência, a Lei de Penas Alternativas já está para ser modificada. Em agosto de 2000, o Poder Executivo enviou projeto de lei ao Congresso Nacional alterando diversas disposições da parte geral do Código Penal,

---

16. BITENCOURT, Cezar Roberto. *Novas penas alternativas*. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 103.

17. GOMES, Luiz Flávio. Op. cit. p.117.

dentre elas o artigo 44. Caso seja aprovada a nova redação, caberá pena alternativa em condenações inferiores a quatro anos, mesmo que o crime seja praticado mediante violência ou grave ameaça; ou seja, atualmente, se o delito provoca dano físico à vítima ou esta é gravemente ameaçada, há, como já foi dito, um óbice legal à substituição da pena privativa de liberdade pela alternativa. Se o projeto que está no Congresso virar lei, terá que se aplicar pena alternativa em crimes de grave impacto para as vítimas e para a sociedade, como no caso do delito de lesão corporal gravíssima, que pode provocar incapacidade permanente para o trabalho, enfermidade incurável, perda ou inutilização de membro, sentido ou função e deformidade permanente ou aborto, e cuja pena é de dois a oito anos. O que mais nos preocupa é que essas graves modificações aumentam sobremaneira o campo de alcance das penas alternativas, cujo monitoramento dos réus condenados é de difícil execução, sem falar que a sociedade não tem discutido esse projeto já apresentado no Congresso.<sup>18</sup>

## **8. Vantagens e desvantagens das alternativas penais**

Podemos elencar pontos positivos e negativos, referentes à aplicação das penas restritivas. Nelas, há vantagens éticas e pecuniárias: a) diminuição da população carcerária; essa redução, que ainda é muito pequena, será muito mais ampliada caso o projeto que se encontra no Congresso Nacional seja aprovado; b) evitar que o condenado não perigoso tenha o primeiro contato com o sistema prisional, causando danos de difícil reparação; c) uma efetiva recuperação do réu condenado, principalmente com a pena de prestação de serviços à comunidade; d) redução da reincidência, evitando-se a estig-

---

18. Veja íntegra do projeto no *site* <<http://www.mj.gov.br/>>

matização do cárcere; e) possibilidade de indenização da vítima ou seu representante; f) permitir ao juiz adequar a pena à gravidade objetiva do fato; g) possibilidade de entrevista do condenado por equipe interdisciplinar; h) permitir que o condenado não seja afastado do seu meio social; i) capacitação dos responsáveis por acolher os condenados; j) diminuição dos custos do sistema penitenciário e redirecionamento das verbas para os problemas de violência mais agudos; k) mão-de-obra gratuita para as entidades que irão receber os condenados; l) doação de alimentos, medicamentos e produtos do gênero para as entidades beneficiadas e conveniadas, além de possível contratação dos condenados que tenham cumprido pena alternativa satisfatoriamente, como se tem observado empiricamente; m) elaboração de um programa de justiça social envolvendo o Judiciário e organizações governamentais e não-governamentais em busca de parcerias.

Como pontos de interrogação podemos citar: a) a não diminuição efetiva do número de presos, já que o alcance da lei 9.714/98 não atinge a grande maioria da população carcerária; b) abrandamento muito grande da lei; c) falta de conscientização do condenado de que ele está cumprindo uma pena e de que, se houver descumprimento, será preso; d) o receio de que o legislador comece a elevar a pena mínima para o delito não ser atingido pelas penas alternativas; e) a falta de uma efetiva fiscalização e monitoramento por parte do Judiciário no cumprimento ou não dessas penas alternativas. Aliás, o que tem havido em muitos estados é uma verdadeira impunidade, pois se condena alguém a uma pena privativa de liberdade, converte-se essa pena em alternativa, remete-se à vara de execuções, o condenado fica solto, sem acompanhamento, e o feito é prescrito, já que as varas de execução já se encontram assoberbadas de processos de presos e enfrentam enormes problemas com rebeliões, dentre outros.



## 9. Surgimento das centrais e varas no Brasil — O papel do Ministério da Justiça

Um dos maiores problemas da aplicação das penas alternativas é o da fiscalização, logo são muito pertinentes as palavras da professora argentina Eleonora Devoto, embora se refira ao instituto da *probation*:

“La sumisión a supervisión es el rasgo peculiar y típico de la probation (...) en el derecho inglés el oficial de prueba no es sólo un controlador o un supervisor sino también – y ello es quizás su aporte más vital – un consejero o un asesor del tribunal, que tiene como función elaborar una historia personal del eventual probado, su personalidad y mundo circundante... La probation sin previsión del oficial de prueba resulta incompleta.”<sup>19</sup>

Por isso é que se tem constatado ser impossível esse monitoramento pelas varas de execução penal, como determina o art. 66, V, a, da Lei de Execuções Penais (7.210/84), daí desde 1997 observarmos, no Brasil, a criação de centrais e varas de execução de penas alternativas ou restritivas de direitos. A própria exposição de motivos do projeto de lei enviado ao Congresso da nova parte geral do Código Penal recomenda a criação de varas privativas de execução de penas restritivas de direitos, no nível da Justiça estadual e federal, citando como exemplos Curitiba e Fortaleza.<sup>20</sup>

Cabe uma distinção terminológica entre central e vara de penas alternativas. A central de execução de penas e medidas alternativas é criada dentro da esfera de competência da Justi-

---

19. DEVOTO, Eleonora A. *Probation e institutos análogos*. Buenos Aires: Din, 1995. p. 106.

20. Veja a íntegra do projeto no site <<http://www.mj.gov.br/>>

ça estadual, e não passa por tramitação legislativa, o que facilita sua instalação, já que é menos burocrática e dispendiosa. Além disso, as centrais existentes no Brasil atualmente atuam com penas e medidas alternativas. Já uma vara de execução de penas alternativas é criada através de lei estadual, o que garante uma maior estabilidade, todavia é mais difícil sua criação, tanto é assim que o Brasil atualmente só possui duas varas de execução de penas alternativas.

A primeira central foi criada em Curitiba (PR) em 22.09.1997, através da Corregedoria-Geral de Justiça. Lá, a abrangência é muito grande, já que trabalham com suspensão condicional do processo, regime aberto e livramento condicional, além das penas alternativas. O juiz Rogério Etzel, verdadeiro baluarte na causa, e que desenvolve um trabalho excelente, informa que já possuem mais de 5 mil feitos em andamento. Em 1998, surgiu a central de Belém; em janeiro de 2001, foi criada a central de Aracaju, e assim tem-se espalhado a criação dessas centrais, em geral vinculadas à vara de execução penal de cada estado e com jurisdição nas capitais.

A primeira vara de execução de penas alternativas foi instalada em Fortaleza oficialmente em 29.12.1998, tendo como juiz Haroldo Máximo e cuja competência se refere tão-somente à pena alternativa e ao primeiro ano de *sursis*. Tivemos oportunidade de conhecer a vara e posso dizer que se trata do modelo mais fidedigno aos objetivos primordiais das penas alternativas. A jurisdição da vara é a capital, Fortaleza.

A segunda vara de execução de penas alternativas foi criada em Recife, tendo sido instalada em 14.02.2001, estando nós respondendo pela mencionada vara, que é muito semelhante ao modelo de Fortaleza. Tendo apenas como diferença que a vara de Recife tem abrangências em todos os 13 municípios da região metropolitana e não apenas na capital, e que no final de 2000 foi criada uma central de apoio à execução das penas e medidas alternativas, que é formada pelo Judiciário, Ministério

Público, Defensoria Pública, Secretaria de Justiça Estadual e Ministério da Justiça, que garante uma parceria sem precedentes, mormente no acompanhamento e na entrevista interdisciplinar do condenado sujeito à pena e medida alternativa, pois propicia a formação de razoável contingente de psicólogos, assistentes sociais e estagiários, além dos servidores da vara, que contam com o Ministério Público e com defensor público.

Para coordenar e incentivar tudo isso que vem ocorrendo no país, em 12.09.2000 a União criou a Cenap — Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas —, ligada ao Ministério da Justiça e que tem como gerente a magistrada aposentada gaúcha Vera Regina Müller, que apresentou projeto pioneiro referente à prestação de serviços à comunidade em 1987 e tem dado um dinamismo enorme ao assunto, já que uma das prioridades do governo federal é implantar centrais ou varas de execução de penas alternativas em todo Brasil.

## **10. Encerramento**

Vivemos em um país onde o planejamento, sequer médio, é uma utopia. Sabemos que o sistema penitenciário é caótico, desorganizado, que se gasta muito e os resultados são ínfimos. As penas alternativas não constituem uma panacéia, não estamos no mundo mágico de Oz. É verdade que as autoridades, ao invés de falarem em penas e medidas alternativas, deveriam estar investindo nos setores primários da sociedade como educação, emprego, planejamento familiar, na melhor distribuição de renda tão responsável por esse tipo de criminalidade que temos no Brasil. Todavia, não podemos cruzar os braços, nós que somos células da sociedade necessitamos exercer nossa cidadania e buscar alternativas, pois, como escreveu o compositor Caetano Veloso, “alguma coisa está fora da ordem”.

As penas e medidas alternativas, se bem monitoradas, podem se constituir em um fantástico coadjuvante da justiça social, aquela que está farta de só punir as mesmas classes sociais e quer levantar novas frentes de batalhas. Não temos dúvidas de que a aplicação bem acompanhada de sanções alternativas é bem mais útil à sociedade que a prisão do infrator. Temos visto muitos casos de recuperação integral do infrator ao lhe ser dada uma segunda chance.

Faço minhas as palavras da Exposição de Motivos 689, de 18.12.96, do então ministro da Justiça Nelson Jobim:

“Mas, se infelizmente não temos, ainda, condições de suprimir por inteiro a pena privativa de liberdade, caminhamos a passos cada vez mais largos para o entendimento de que a prisão deve ser reservada para os agentes de crimes graves e cuja periculosidade recomenda seu isolamento do meio social. Para os crimes de menor gravidade, a melhor solução consiste em impor restrições aos direitos do condenado, mas sem retirá-lo do convívio social. Sua conduta criminosa não ficará impune, cumprindo, assim, os desígnios de prevenção social especial e de prevenção geral.”

Enfim, falar de alternativas à prisão é estabelecer um novo paradigma dentro do sistema penal, é a formulação de um modelo de intervenção junto ao indivíduo em conflito com a lei, sem referendar uma visão positivo-funcionalista. O que quer significar que o fato dos homens serem diferentes não os torna desiguais.

## **Bibliografia**

ALVES, Roque de Brito. *Estudos de ciência criminal*. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 1993.

- BITENCOURT, Cezar Roberto. *Novas penas alternativas*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Falência da pena de prisão: causas e alternativas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- COSTA, Tailson Pires. *Penas alternativas*. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- DEVOTO, Eleonora A. *Probation e institutos análogos*. Buenos Aires: Din, 1995.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. 16 ed. Petrópolis: Vozes, 1997.
- FRANCO, Alberto Silva. *Crimes hediondos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.
- GOMES, Luiz Flávio. *Penas e medidas alternativas à prisão*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- JESUS, Damásio E. de. *Regras de Tóquio*. São Paulo: Paloma, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Lei dos Juizados Especiais Criminais anotada*. São Paulo: Saraiva, 1995.
- LIMA, Flávio Augusto Fontes de. *Suspensão condicional do processo penal no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- MIRABETE, Júlio Fabrini. *Código Penal Interpretado*. São Paulo: Atlas, 1999.
- SILVA, Evandro Lins e. *Sistema penal para o terceiro milênio*. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

## **Resumo**

*Num país em que o sistema penitenciário é caótico e desorganizado, e onde se gasta muito e os resultados são ínfimos, as penas alternativas não constituem uma panacéia, pois as autoridades deveriam investir nos setores primários da sociedade, como educação, emprego e planejamento familiar, e numa melhor distribuição de renda.*

*Todavia, as penas e medidas alternativas, se bem fiscalizadas, podem se tornar inegáveis coadjuvantes da justiça social, já que a aplicação monitorada de sanções alternativas é bem mais útil à sociedade que a prisão do infrator.*

---

# Usos e costumes portenhos: a trama social da violência e o poder de polícia\*

---

SOFÍA TISCORNIA

## Introdução e histórias recentes

No final do mês de fevereiro de 1996, a polícia da província de Buenos Aires reprimiu de forma arbitrária e brutal uma manifestação pacífica de estudantes na cidade de La Plata. Espancou e feriu jornalistas, jovens e transeuntes. Um dia depois, um adolescente que estava com amigos na esquina de um bairro central da capital foi assassinado com um tiro na nuca por um policial federal uniformizado. No dia seguinte, um homem que levava sua filha ao hospital foi assassinado também por um policial bonaerense, que atirou nele pelas costas. Poucos dias depois, na cidade de Mar del Plata, um jovem foi detido por uma patrulha policial, conduzido a um descampado, assassinado e depois queimado pelos mesmos agentes. No mesmo dia em que se descobriu esse fato, um grupo de rapazes de classe média denunciou que um policial em trajes civis teve uma discussão com eles na via pública, desceu do carro que dirigia, foi

---

\* Este trabalho é uma versão revisada do artigo publicado na revista *Encrucijada/Revista de la Universidad de Buenos Aires* — ano 1, n.1, novembro de 2000, intitulado: “El teatro de la furia. Seguridad y cultura de la violencia”.

até o carro dos menores e começou a atirar neles. Como a arma travou, só conseguiu ferir dois. No dia seguinte, uma mulher jovem apareceu diante das câmeras da televisão mostrando o rosto e o corpo feridos e inchados devido aos golpes recebidos na delegacia por negar-se a exercer a prostituição sob a proteção dos agentes. E assim continuou, até maio, a trágica saga.

Nenhum desses fatos é estranho ao que sucede com muita frequência em Buenos Aires. Contudo, não é comum que ocorram dentro de um lapso de tempo tão breve. Habitualmente, quando um ato de violência policial adquire notoriedade através dos meios de comunicação, ou quando se divulgam denúncias ou informes de violações dos direitos humanos, a polícia diminui, por uns poucos meses, o exercício da violência. Assim ocorreu, por exemplo, em fevereiro de 1995, depois dos informes do Departamento de Estado dos EUA denunciando a violência policial na província de Buenos Aires, ou após a morte de Walter Bulacio em uma delegacia, em 1991, ou ainda depois da diminuição das horas de detenção para averiguação de antecedentes.

Desde então, a violência não cessou. Contudo, começou-se ao menos a debater, talvez pela primeira vez, o lugar das forças policiais na vida cidadã. Pela primeira vez, os “excessos” passaram a ser denunciados como questões estruturais e se iniciou um debate público a respeito do assunto.

É justo reconhecer que isso não acabou com a violência. O vertiginoso aumento das mortes em enfrentamentos na província de Buenos Aires — quase 100%, para o ano de 2000, conforme a base de dados do Centro de Estudos Legais e Sociais, construída sobre notícias aparecidas em quatro jornais de grande circulação nacional —, o aumento progressivo da sensação de insegurança, tal como a medem e divulgam as empresas consultoras de opinião pública, o retrocesso de toda iniciativa de reforma das instituições policiais, assim como a inca-



pacidade dos órgãos de segurança para propor políticas públicas, ilustram as dificuldades de discussão do tema.

Conscientes dessas dificuldades, queremos discutir em que medida o problema da violência policial e/ou criminal depende de uma estrutura autoritária e ampliada de conceber o poder de polícia e o exercício da violência. Como se tece, em uma estrutura determinada de relações sociais, uma forma violenta de configuração das interações cotidianas.

### **Sobre os estudos de violência**

Quando começamos a pensar nessa vinculação entre violência e cultura, percebemos que, diferente do que ocorreu em outros países, como os Estados Unidos e, mais recentemente, o Brasil, não existe na Argentina uma tradição sociológica importante de estudos sobre violência, ou sobre criminalidade, ou sobre criminalidade e violência, ou sobre insegurança urbana. Os estudos na área da criminalidade estão concentrados nas ciências jurídicas e penais, mas nem a criminologia jurídica alcançou um desenvolvimento similar ao do direito penal ou do direito processual penal. As escassas investigações estatísticas sobre esses temas sofrem de gravíssimos problemas metodológicos e servem somente como argumentos variáveis para demonstrar, conforme a ocasião, a diminuição ou o aumento dos delitos e pedir, segundo quem as utilize, leis mais duras e menos garantias processuais. Foram elaboradas dentro da burocracia estatal, sem vinculações com a produção sociológica acadêmica.

Algo semelhante sucede na literatura argentina. Se o romance policial pode ser compreendido, tal como qualquer prática literária, como uma forma particular de “matriz perceptiva” que ordena pontos de vista, tipos de relações sociais, sentidos da ordem (LINK, 1992:5), não constitui surpresa que não existam em

nosso país escritores que possam ser identificados como romancistas policiais clássicos, ou como cultores do gênero do “romance negro” norte-americano. Ou seja, não temos um Conan Doyle, por exemplo.<sup>1</sup> Isso ocorre porque a instituição policial e o crime — dois protagonistas do gênero — não parecem representar entre nós os clássicos papéis que o romance e o conto policial lhes atribuiu em suas variáveis possíveis (FEINMANN, 1991).

Da mesma forma, as clássicas revistas populares, que relatam semanalmente crimes e histórias de violência cheias de sangue, tiveram vidas efêmeras nos últimos anos. Desde a restauração da democracia, editaram-se algumas publicações destinadas tanto a uma audiência popular como a públicos mais circunscritos. Nenhuma durou mais de dois anos e a maioria só conseguiu editar uns poucos números.<sup>2</sup> De todas elas, a que mais duração teve acrescentava às crônicas sobre crimes truculentos denúncias da brutalidade policial ou histórias sobre a injustiça da violência estatal sobre os corpos dos indefesos: os pobres, os travestis, os desocupados.

- 
1. Isso não implica que não exista uma importante e excelente produção de romances policiais na Argentina. Mas, como observa Jorge V. Rivera, são escassos os autores argentinos dedicados de forma exclusiva ao gênero policial. Os melhores contos e romances policiais pertencem a autores que cultivam, paralelamente, outros gêneros (RIVERA, 1991:67).
  2. Uma das mais importantes dessas revistas foi *Delitos y Castigos*, aparecida em 1991, que tratava dos “casos mais retumbantes da história do crime na sociedade argentina” e garantia que se tratava de um “policial a sério”. Escreviam nela contistas e ensaístas e as notas eram ilustradas por desenhistas de renome. *Crimes impunes* foi uma série dirigida e escrita por Enrique Sdrech, conhecido cronista “estrela” do jornal *Clarín*, que tratava também dos crimes mais divulgados e foi editada em forma de fascículos durante um ano (1992). *Esto!* foi uma revista muito popular que chegou a uma tiragem de 60 mil exemplares semanais. Funcionava nas oficinas do diário popular *Crónica* e informava sobre crimes ocorridos tanto no momento da edição como sobre crimes não resolvidos. Elaborava suas crônicas romaneando-as e reproduzindo supostos diálogos entre os envolvidos nos fatos sangrentos. Apareceu regularmente durante pouco mais de dois anos (de 1990 até princípios de 1993). Em 1998, instalado o tema da insegurança urbana, apareceu a revista *Pistas — Para saber de qué se trata*, dirigida por Enrique Sdrech.

Em janeiro de 1997, foi assassinado o repórter gráfico José Luis Cabezas. As múltiplas formas em que opera a violência policial se exibiram diante do olhar público. Mas também a criminalidade urbana começou a encher as páginas das crônicas jornalísticas e a ser tema privilegiado do discurso político.

No entanto, esse primeiro olhar pode ser equivocado. Ocorre que a violência é um conceito que somente adquire significação enquanto é analisado em seu valor local. Esse caráter local, por sua vez, se entrelaça com processos históricos particulares. E esses processos históricos particulares são os que dão formas, locais também, a instituições, práticas, memórias e atores.

Clifford Geertz, em uma poética e sugestiva definição de cultura, disse há algum tempo: “(...) o homem é um animal inserido em tramas de significação que ele mesmo teceu, considero que a cultura é essa urdidura e que a análise da cultura tem de ser, portanto, não uma ciência experimental em busca de leis, mas uma ciência interpretativa em busca de significações” (GEERTZ, 1973:20).

Não podemos negar que, se a cultura é uma urdidura, em nosso país, vários dos fios que a tramam são os fios da violência política. Digamos que o caráter político da violência na Argentina deveria explicar por que não temos uma tradição sociológica e literária de preocupação com a criminalidade urbana.

Para dar conta disso, vamos tentar percorrer um caminho que abrirá várias vias possíveis de explicação. Essas vias serão construídas como pequenas teses argumentativas e, em cada uma delas, apresentaremos, por razões de espaço, somente uma série de indicadores que, como marcos em uma rota, servirão para nos dar uma idéia da dimensão do problema que a análise da violência e da cultura apresenta em nosso caso.

A primeira tese, que chamaremos “do Estado policial”, se propõe a explicar como a questão da ordem urbana foi uma

preocupação monopolizada pelas elites morais<sup>3</sup> e subtraída então do debate democrático.

Para isso, em uma primeira parte da argumentação, explicaremos como na etapa formativa da Argentina como nação o problema da delinquência e da transgressão se construiu como um problema de anormalidade patológica e, portanto, a pena ou o castigo foi-se adaptando antes à estereotipagem de tipos humanos portadores de diversas patologias do que ao tipo de delito. Isso redundou na construção social de uma sensibilidade legal<sup>4</sup> preocupada em determinar os tipos de condicionamentos sociais, biológicos, raciais e hereditários que convertiam determinados grupos em perigos sociais e, uma vez identificados, em medir o grau de “temibilidade” (conforme o termo cunhado por José Ingenieros no princípio do século XX). Assim, o livre arbítrio, problema fundante do direito liberal clássico, base de uma ética dos direitos humanos e fundamento da construção da cidadania, ficou excluído, em boa medida, das preocupações com a ordem social.

Em uma segunda parte da argumentação, explicaremos como essa sensibilidade legal se reificou em uma série de regulamentos, normas de baixa de hierarquia e práticas de subcultura policial e jurídica que continuam vigentes até hoje e constituem um dos temas de debate mais complexos para a agenda atual dos direitos humanos. Explicaremos como essas práticas de subcultura se configuram como constrangimentos

---

3. Tomamos o conceito de “elites morais” de Dario Melossi. As elites morais são aqueles indivíduos e grupos que, “dentro de pautas dadas, têm êxito em expressar as posições morais que eventualmente se transformarão em hegemônicas, freqüentemente através do conflito” (MELOSSI, 1992).

4. Entendemos por “sensibilidade legal” (GEERTZ, 1994:204) os sentidos concretos de justiça que não se baseiam somente na letra e na prática do direito. A sensibilidade legal é antes uma forma particular de “representar acontecimentos em forma judiciável”. As diferentes sensibilidades legais diferem em seus estilos, conteúdos e formas de representação dos fatos, ao contrário dos fatos estritamente legais.

estruturais que acompanham sua reprodução cotidiana, limitando os espaços de dissenso ou de debate sobre elas.

A segunda tese, que chamaremos “do Estado terrorista”, argumentará como, durante a última ditadura militar, uma série de práticas e metodologias repressivas policiais, aplicadas sobre determinados grupos sociais, se estenderam sobre toda a sociedade e teceram o que acertadamente O’Donnell denominou de a “cultura do medo”.

Mediante essas duas teses, nos propomos a argumentar sobre a extensão dessas duas formas de “Estado” sobre o corpo da sociedade civil e a concomitante dificuldade para construir sobre elas modos democráticos de interação social.

## **Primeira tese: sobre o “Estado policial”**

Imagens:

- Buenos Aires, março de 1996. O chefe da polícia bonaerense, comissário Pedro Klodczyk, explica ao jornal *Clarín* as razões dos crimes cometidos pela polícia:  
Comissário: “*A função da polícia é muito difícil. Na força temos uma frase: ‘Por ser os lixeiros da sociedade, às vezes nos manchamos com a sujeira’.*”  
Jornalista: “*O que quer dizer isso exatamente?*”  
Comissário: “*Que, ao estar em contato permanente com os delinqüentes, o policial corre o risco de contagiar-se (...).*”
- Buenos Aires, Cátedra de Psicologia Experimental da Faculdade de Medicina da Universidade de Buenos Aires, palavras de seu titular José Ingenieros, 1910: “*Os anormais: o homicida, o gênio, o mentiroso, o pederasta, o filantropo, o avaro, o alienado, o ladrão, o apóstolo, o sectário, o enamorado, o vagabundo, a prostituição são*

*a levedura — boa ou má — que dá vida e fermento às instituições policiais.”*

- Buenos Aires, março de 1999. Reunião de fiscais contravencionais da cidade autônoma de Buenos Aires e comissários e subcomissários da Polícia Federal, no Departamento de Polícia:

Policial: *“Para nós é um enorme problema demonstrar que uma garota que está parada em uma esquina é uma prostituta. Mesmo que a filmemos, ela pode dizer perfeitamente que está esperando um ônibus.”*

Fiscal Juan Carlos López: *“Se tem cara de cachorro, ladra como um cachorro e mexe o rabo como um cachorro, é um cachorro.”*

(Clarín, 10 de março de 1999, p. 38)

Que instituições, que direito e que práticas punitivas sustentam e sustentaram esses discursos? No final do século XIX e princípios do XX, a produção científica e intelectual se caracteriza por uma particular preocupação com o problema da ordem social. O crescimento urbano, a imigração europeia, as primeiras greves operárias e o movimento anarquista foram definidos, na voz e nas políticas das diversas elites morais, como os problemas sociais relevantes. O positivismo e a teoria da degeneração foram a forma disciplinar de produção de um saber específico sobre a desordem e a criminalidade. Sobre seus debates e discursos construíram-se instituições, edifícios, técnicas disciplinares, saberes, organizaram-se congressos, promoveram-se intercâmbios internacionais e codificaram-se centenas de normas e práticas de baixa hierarquia que ainda hoje são vigentes na vida cotidiana da cidade (DEL OLMO, 1981, SALESSI, 1995).

Anthony Giddens (1985), perguntando-se por que certas teorias sociais conservam sua vigência depois que passaram as condições que concorreram para produzi-las, responde que é

porque se tratam de reflexões sobre uma realidade social que também contribuem para constituir e que a distância das mesmas de nosso mundo social não implica que não façam parte dele.

Encontramo-nos então com uma série de práticas de castigo construídas e apoiadas, por um lado, por uma retórica científica e argumentativa que, embora hoje desacreditada na maioria dos espaços acadêmicos, conserva boa parte de seu vigor entre os quadros superiores das forças de segurança e em amplos setores dos tribunais. Por outro lado, vemos uma retórica de imagens cuja naturalização no âmbito da cultura urbana as torna terrivelmente eficazes para legitimar as práticas aludidas. E, finalmente, temos um número importante de órgãos, corpos burocráticos, dependências estatais que foram o resultado da reflexão institucional sobre um tema definido como problema por um grupo de cientistas, políticos, militares, pensadores e escritores de uma época; mas, vários anos depois, a capacidade de reflexão desses mesmos corpos institucionais só buscou sua lógica em sua própria reprodução.

Trataremos de dar alguns exemplos. No final do século passado, a antinomia que Sarmiento construiu entre civilização e barbárie foi, sem dúvida, um modelo de análise persistente. Mas, fundamentalmente, porque dela surgiram “os princípios teóricos, as metáforas e formas de representação do higienismo que serviram melhor que o modelo sarmientino para reunir a maior parte da população, fossem intelectuais, fazendeiros e burgueses, gaúchos e imigrantes, habitantes do campo e da cidade, na luta contra um inimigo invisível comum que ameaçava a integridade de todo o corpo da nação” (SALESSI, 1995:15). O higienismo se apresentou como uma teoria científica e instrumental. Desse modo, a definição da higiene argentina buscou incluir procedimentos e fatos públicos, sociais e legais e, por isso, pôde constituir-se na legítima argumentação não somente para a realização de obras públicas, mas também de leis como a de Residência, em 1902, e a de Defesa Social, em 1910.

Em um mesmo feixe significativo foram associados metonimicamente a imigração, a enfermidade e a criminalidade. Para as elites morais, a imigração ameaçava os costumes patriarcais e tradicionais. Para as elites políticas — coincidentes muitas vezes com as anteriores —, a ameaça eram “os elementos anarquistas indesejáveis” que, misturados com “honestos” imigrantes, chegavam ao país com a missão, tal como bactérias de uma pandemia incontrolável, de infectar o corpo dos trabalhadores.

Assim o expressa, por exemplo, Cornelio Moyano Gacitúa, juiz da Suprema Corte de Justiça e professor de direito penal, em 1905: “Assim como as cidades, ao receber uma grande população, necessitam para sua higiene física de obras de drenagem e de salubridade, sob pena de grandes saturações mefíticas, também necessitam dessas obras de salubridade moral que são as instituições preventivas ou repressivas, destinadas a conter a supersaturação criminal do imigrante” (SALESSI, 1995:116)

Para que essas obras de “salubridade moral” se realizassem, devia existir uma burocracia estatal que as impulsionasse e lhes desse forma. Isso ocorreu com os médicos e cientistas positivistas. Por um lado, aparecem a figura do perito e as práticas periciais. O perito é o homem que, apoiado por uma metodologia supostamente rigorosa, tem permissão para indagar minuciosamente sobre um sujeito/objeto, sem interferência possível da subjetividade do observado. Jorge Salessi (1995) descreve como os peritos positivistas usaram histórias clínicas específicas para promover a criação de novos espaços, argumentando que o alienista que exercia a profilaxia não poderia esperar que o perigo se convertesse em delito consumado para só então recomendar a internação de sua vítima.<sup>5</sup> Desse modo, encontraram lugar especial na burocracia estatal o asilo especial para alcoólatras e os manicômios criminais, por exemplo.

---

5. Ver sobre o tema: LOUDET, Osvaldo. El valor probatorio y legal de las pericias psiquiátricas. *Sociedad de Medicina Legal y Toxicología*, ano III, n. 2, tomo I. Sesão de 20 de setembro de 1929.



Esses peritos “ampliaram seu campo de ação agregando a suas credenciais científicas, militares e policiais credenciais de legistas, que os transformaram em juízes virtuais” (SALESSI, 1995:128). Um perito decidia se um ladrão era a consequência de um processo atávico de degeneração, que ele podia ler no movimento dos olhos, no olhar esquivo ou na forma da orelha. Podia recomendar a internação no manicômio ou o isolamento reformador. Também podia decidir a internação ou a prisão de um “compadrito”, de um amante apaixonado, de um bígamo ou de qualquer pessoa sem domicílio fixo ou sem trabalho reconhecido (LOMBROSO, 1914:295ss). Todos eles eram alojados no “depósito de contraventores” onde, depois de devidamente observados e catalogados, podiam ser libertados<sup>6</sup> ou encaminhados a um instituto especial. A história e as práticas do positivismo na Argentina são casos exemplares do que Foucault denominou de o exercício do poder das disciplinas.<sup>7</sup>

Voltando à pergunta de Giddens, como foi possível que essa disciplina científica sobrevivesse fora das condições que lhe deram origem e como se vincula esse processo com a percepção da violência em nosso país?

Por um lado, devemos reconhecer que os processos complexos de reflexividade institucional<sup>8</sup> que Giddens caracteriza

---

6. A possibilidade de ser posto em liberdade era relativa. Tal como sucede hoje com os “contraventores habituais”, naqueles anos, quem ingressava no depósito tinha amplas possibilidades de ser reincidente ao ser catalogado como delinqüente potencial. Desse modo, voltavam, de forma recorrente, como detidos, à dependência policial.

7. A questão da mutação de especialistas e peritos em juízes virtuais foi trabalhada, para a Justiça de menores, em excelentes relatos etnográficos, por Carla Villalta, em sua tese de licenciatura em ciências antropológicas (1999, Facultad de Filosofía y Letras, UBÁ; inédita).

8. O conceito de reflexividade institucional se refere a uma forma de reflexividade característica da modernidade, que supõe a incorporação rotineira de conhecimentos e informações produzidas pelos mesmos contextos de ação institucional, os quais, desse modo, se reorganizam e reconstróem continuamente (GIDDENS, A. *Modernity and self identity: self and society in the late modern age*. Basil Blackwell, 1991).

como marca fundamental da modernidade não parecem ser tão dinâmicos na América Latina como nos países centrais. Não queremos dizer que as instituições e organizações que dão forma a nossos Estados e à nossa sociedade podem subtrair-se dessa dinâmica. Muito pelo contrário. Queremos dizer que o fazem com uma dinâmica diferente.

Os processos de reflexividade institucional se caracterizam, entre outros atributos, por não ter um centro ou um lugar gerador. A reflexividade está fora de um centro de controle e, por isso mesmo, sua capacidade de controle é incomensurável.

Isso não se passou exatamente assim na América Latina. Por uma série de situações históricas e conjunturas específicas, esse processo aparece claramente — na Argentina —, no começo do século XX, mas logo se torna errático. É possível inferir uma forte tendência das instituições, especialmente as punitivas, de manter um controle exaustivo de suas possibilidades reflexivas, e é exatamente essa tendência que resulta em que amplas áreas da vida social fiquem fora de controle e que se constituam em áreas de impugnação à dominação ou de espaços de alteridade.<sup>9</sup> Essa afirmação não faz mais do que corroborar aquela velha comprovação de Durkheim de que, contraditoriamente, é mais fácil exercer o controle em uma democracia do que em um Estado absolutista. O controle social do público e a dinâmica do consenso, que tanto preocuparam os pensadores da tradição teórica norte-americana sobre o Estado, mostraram-se mais eficazes do que o exercício da coerção para o governo da sociedade civil, típica das sociedades que se formaram dentro da tradição europeia do Estado e do controle social.

Voltemos então ao tema e à segunda parte da argumentação de nossa primeira tese. Dizíamos que a sensibilidade legal que se configurou com o positivismo e que nutriu a retórica das

---

9. Tratamos desse tema em outro trabalho (TISCORNIA, 1995), no qual colocamos em questão novas formas de controle social de ilegalidades.

imagens que lhe proporcionaram o higienismo e as teorias do determinismo biológico e da degeneração se reificaram em uma série de regulamentos, normas de baixa de hierarquia e práticas de subcultura policial e jurídica que continuam vigentes até hoje. Essas práticas de subcultura se configuram como constrangimentos estruturais que auxiliam sua reprodução cotidiana, limitando os espaços de dissenso ou o debate sobre elas.

Essas normas foram os éditos contravencionais de polícia e são, ainda hoje, os códigos de faltas das polícias provinciais. Essas normas permitem que a polícia detenha pessoas por um tempo de até trinta dias sem controle jurisdicional algum. Na cidade de Buenos Aires, a polícia era juiz e parte nesses casos.

As contravenções de polícia na cidade de Buenos Aires eram uma série complexa de figuras que definem condutas delituosas. Muitas delas remontam à época colonial, a maioria foi codificada no começo do século XX, durante o auge do positivismo, e outras depois da década de 1950, como resposta às lutas sociais.

As principais figuras eram as de vadiagem, mendicância, escândalo e embriaguez. Mas cobriam também um número importante de atividades sociais que podem sofrer a intervenção da polícia: desde bailes públicos até jogos infantis, do uso de insígnias até a atividade de elementos “suspeitos de servir para a comissão de delitos”. Em todos os bares de Buenos Aires, por exemplo, até março de 1998, estava pendurado em algum canto da parede, sob um vidro mais ou menos limpo, o édito de polícia que proibia jogos de azar desaparecidos há tempos e dos quais ninguém se lembra mais, mas a advertência estava lá. Se o aviso não estivesse em lugar bem visível, o bar podia ser fechado.

Manifestava-se assim uma situação paradoxal. Como assinalamos, a codificação dos éditos pode remontar a mais de cem anos, sua regulamentação e as normas de aplicação eram particularmente confusas e, em muitos casos, tinham sido modi-

ficadas por acordos e memorandos secretos conhecidos somente dos corpos policiais e legitimados pelo Poder Judiciário, que, por outro lado, pouco sabia de sua existência, por tratar-se de normas de menor hierarquia.

Mas, ao cobrir um espectro muito amplo das atividades e da cultura cotidiana, impregnavam a cultura urbana com a possibilidade de controle policial arbitrário, mantinham o segredo que toda arbitrariedade requer e permitiam um exercício surdo e contínuo da violência estatal sobre importantes setores da população.

Na capital federal, segundo dados da própria polícia, foram condenadas, durante o primeiro semestre de 1995, 160.830 pessoas; em 1994, 116 mil. Dessas, apenas 100 apelaram à Justiça contra a detenção. A maioria foi submetida a maus-tratos e a práticas autoritárias e degradantes ao ser alojada nos calabouços das delegacias.

Hoje, mesmo depois que os éditos foram substituídos pelo código de convivência, a faculdade de deter pessoas conforme o “olfato policial” não parece ser discutida seriamente pelos operadores do sistema.<sup>10</sup>

Entendemos que isso ocorre por várias razões. Em primeiro lugar, o debate acontece quando esse tipo de detenção resulta em mortes ou denúncias públicas de tortura. Ou seja, quando um fato extraordinário irrompe na cotidianidade da prática policial.<sup>11</sup> Por outro lado, o estigma que se construiu no começo

---

10. O mesmo fiscal contravencional citado *supra*, diante de perguntas sobre normas de procedimento na aplicação do artigo do código de convivência que legisla sobre a oferta e demanda de sexo, respondeu: “É uma questão de senso comum” (*Clarín*, 9 mar. 1999). Que os procedimentos policiais sejam questão de “senso comum” e não de regras claramente estabelecidas, e que isso seja dito publicamente por um fiscal, reafirma a capacidade policial de deter “por olfato”.

11. Tal foi o caso do debate social gerado pela morte do adolescente Walter Bulacio no calabouço de uma delegacia da capital. O jovem fora detido por aplicação do “Memorandum 40”, um *memorandum* secreto que “agilizava” o trabalho policial. Ou o caso do jovem Colazo, em 1995, detido pelo édito de embriaguez, que também morreu na delegacia.

do século XX e que se reproduz até hoje sem maiores alterações faz com que, na cultura urbana, esteja fortemente naturalizada a carga potencial de “periculosidade” do diferente ou do “suspeito”. Suspeito é uma categoria que se construiu estereotipando traços físicos tais como a pele escura, a roupa pobre ou descuidada, os cabelos compridos. A isso se soma a arbitrariedade do olhar policial treinado em suspeitar ao acaso para prevenir ou reprimir o delito. O espectro de suspeitos pode ampliar-se, mas não pode transpor certos limites; por exemplo, a categoria mulher, maior de trinta anos, vestida com roupas de classe média alta é praticamente invulnerável.

Sendo assim, temos então um importante setor da população urbana jovem que alguma vez foi detido, ainda que por poucas horas, pela polícia. A experiência da detenção entra de imediato no âmbito da cotidianidade, raramente é decodificada como uma arbitrariedade que pode ser discutida e marca os corpos e as condutas das vítimas.

Paralelamente, a polícia exerce a faculdade de deter arbitrariamente como uma função burocrática, em vez de como uma função punitiva propriamente dita. Isso parece óbvio se levarmos em conta a discricionariedade com que a pratica. Mas, mais importante ainda do que essa discricionariedade é o valor que, na subcultura policial, se outorga a esse exercício de poder.

As detenções são geralmente anotadas em um livro de entradas, iniciando um trâmite burocrático complexo que envolve vários agentes e várias instâncias hierárquicas. Mês a mês, o número de detenções é registrado numa estatística que é remetida à central policial. As jurisdições policiais que no fim do mês conseguiram um número alto de detidos — embora isso não implique, é claro, a diminuição da criminalidade urbana — são avaliadas como jurisdições onde efetivamente “se trabalha”. Os próprios policiais costumam referir-se a esse tipo de detenção como “vamos fazer estatística”. Assim, é

comum que saiam à rua para deter pessoas porque naquela semana “não completaram a estatística”. As causas que justificam as privações de liberdade são, segundo consta nas atas policiais: por “encontrar-se vagando na esquina em atitude suspeita”; “demonstra atitudes de nervosismo/intranquilidade, tentando passar despercebido diante da presença policial — isso demonstra a predisposição para cometer ou ter cometido já um delito contravencional”; “não justifica sua presença no lugar”. Se o detido resiste, alegando falta de motivo para a detenção, é processado por “resistência e provocar lesões na autoridade”.

Por outro lado, esse amplo controle das atividades sociais permite, mais do que a prevenção do delito, o controle eficiente das atividades delituosas. Possibilita intervir na programação desse tipo de atividade, organizar o corpo de “*buchones*” (informantes da polícia) sem os quais não poderiam praticamente esclarecer delito algum, manejar os recursos provenientes da prostituição, organizar sua exibição, controlar os pequenos traficantes de droga etc.<sup>12</sup>

E, finalmente, essa possibilidade de ação discricionária permite às polícias dar respostas concretas às demandas de ordem que partem da cidadania. O pesado, lento e corrupto sistema de Justiça da Argentina não está preparado para dar respostas às demandas de segurança, nem tampouco parece muito preocupado com isso. E esse é o principal espaço que fica

---

12. A investigação sobre a cobrança de taxas para o exercício da prostituição e a venda nas ruas da cidade de Buenos Aires obrigou a dois expurgos na Polícia Federal. O primeiro, pelas denúncias que se fizeram no mês de julho ao chefe da Delegacia 16, Dario Capmany. O segundo, no mês de outubro, resultou na transferência de 75% dos titulares das delegacias e de três altos chefes policiais (ver causa “Delegacia 16, pessoal policial da brigada s/ exações ilegais”); sobre o controle de atividades delituosas em proveito próprio, ver também causa “Airali, Hugo s/ ameaças”; causa “Gorosito, Claro e Milhomme s/ exações ilegais”; e CHILLIER, Gastón: “A denúncia de um ex-policial. Análise das causas e conseqüências das práticas da Polícia Federal argentina” — documentos de trabalho CELS, 1998.

aberto para a legitimação da ação policial: se a Justiça não pode manter detidos os pequenos delinquentes, nem contemplar a punição de ilegalidades menores, e menos ainda penetrar na privacidade das pessoas, a polícia, violando os princípios mais elementares do Estado de Direito, pode fazê-lo e, em muitas ocasiões, o faz. Desse modo, “desestimula” os ladrões espancando-os e prendendo-os até que abandonem o bairro. Esconde os travestis do olhar público, cobrando-lhes uma taxa e obrigando-os a trabalhar em hotéis e apartamentos fechados. Controla os traficantes de droga para que, por uma taxa também, não façam uma exibição ostensiva de sua atividade em praças ou lugares públicos etc. Privatiza a segurança em benefício próprio e aprofunda, então, o processo de “desestatização” que caracteriza tantas agências do Estado.

Mas, dirá o leitor a essa altura do artigo, e a questão da violência onde está? Trata-se de uma violência surda, cotidiana, pouco espetacular, cujos recursos são secretos, cujas táticas são antigas, cuja reprodução é ilimitada. Pode-se caminhar com relativa tranqüilidade pelo centro de Buenos Aires à noite, desde que se tenha mais de trinta anos, seja bastante branco e se vista com esmero, situação que, em uma cidade de classe média, é bastante comum. Se não se reúnem essas qualidades, a possibilidade de ser interrogado por uma patrulha policial, revistado e eventualmente detido e alojado em uma delegacia é muito alta, embora previsível.<sup>13</sup> Faz parte da ordem autoritária cotidiana. A “criminalidade” urbana está nas mãos da polícia. É o Estado policial.

---

13. Esse exercício de poder discricionário da polícia está destinado, é quase óbvio esclarecer, à população jovem masculina. As mulheres jovens são puníveis — dentro do horizonte perceptivo policial — quando suas ações as aproximam de condutas “masculinas”, tais como a participação em manifestações estudantis, por exemplo, ou quando se pode suspeitar que exerçam a prostituição. Nesses casos, são reprimidas tão brutalmente quanto os homens.

## **Segunda tese: “do Estado terrorista”**

A segunda tese se chama “do Estado terrorista”. A violência que analisamos nesta segunda tese compartilha as características fundamentais da anterior; mais do que isso, é uma prolongação monstruosa de primeira. O processo do terror começou na Argentina antes do golpe militar de março de 1976. Entre 1.º de julho de 1974 e 30 de junho de 1975, foram denunciadas as mortes por seqüestro e fuzilamento de 507 pessoas — dirigentes sindicais, estudantes, professores universitários, dirigentes de associações de bairros. A maioria dessas mortes foi atribuída à Aliança Anticomunista Argentina (AAA), organização terrorista integrada por policiais, militares, sindicalistas de ultradireita, nacionalistas ultramontanos, promovida pelo então ministro do Interior do governo de Isabel Martínez, o ex-cabo da polícia bonaerense José López Rega. Naquela época, as notícias dos jornais costumavam narrar: “A polícia da província encontrou os restos de um homem jovem totalmente mutilado nos subúrbios de La Plata. De acordo com as perícias policiais, o homicídio foi ultimado a tiros e posteriormente seu cadáver explodido com uma carga de trotil” (*La Opinión*, 15 jan. 1976). Ou: “O cadáver de um homem de uns 26 anos foi encontrado ontem em uma estrada vicinal de Pergamino. A vítima apresentava os olhos cobertos com fita adesiva e tinha presas no pescoço uma gravata e toalhas. Sua morte se deveu a numerosos impactos de bala” (*La Opinión*, 18 mar. 1976).

Enquanto o terror de 1974/75 aparecia espetacularmente nos jornais e se via nas ruas, o terror iniciado pela ditadura militar se desenvolveu atrás do cenário público. A implementação da Doutrina da Segurança Nacional foi surda, cotidiana e pouco espetacular. Suas formas foram o desaparecimento de pessoas, cujo antecedente foi a prática policial da ocultação de cadáveres; os falsos enfrentamentos e a



aplicação da “lei da fuga”; e, finalmente, a subtração da identidade de crianças nascidas no cativeiro, cujo antecedente não é uma prática policial, mas uma prática judicial: havia muito tempo se aceitava que funcionários judiciais entregassem em adoção, a famílias com recursos, filhos das classes pobres que eram subtraídos mediante roubo ou pagamento em espécie ou dinheiro.

Os jornais da época só davam “o comunicado de guerra” relacionado com os êxitos militares. Notícias da crônica política e policial narradas na velha retórica da ordem restabelecida: “Um tiroteio registrado na madrugada de ontem em Gregorio de Laferrere deixou um saldo de três subversivos mortos. No lugar do fato se encontraram armas e outros elementos. Não se informou a identidade das vítimas”. Ou: “Durante o ano em curso se conseguiu dar um duro golpe nos bandos de delinquentes subversivos que operam na subzona, desarticulando a organização dos mesmos mediante a detenção da maior parte de seus integrantes. Subzona Militar 15 — Mar del Plata” (*La Opinión*, 27 nov. 1976).

A vida cotidiana da época também dava conta do restabelecimento da ordem: os meninos das escolas primárias não podiam entrar na classe se não tivessem os cabelos devidamente curtos, e, as meninas, se não o tivessem convenientemente amarrado. Os diretores mais progressistas sustentavam que era antes uma medida de higiene do que uma ordem militar. A metáfora organicista-higienista encontrava uma encarnação perfeita na potencial “infecção” do mal subversivo encontrável em todos os “tecidos sociais” (O’DONNELL, 1987:15).

É numerosa a literatura sobre os efeitos da ditadura sobre a sociedade argentina e não me estenderei sobre isso (LANDI, 1988, O’DONNELL, 1987, 1998, VILLAREAL, 1987, entre outros). Basta dizer que a experiência do exercício da violência em mãos de um Estado terrorista é, possivelmente, uma das

experiências mais definitivas para a estruturação de uma sociedade fragmentada e autoritária.<sup>14</sup>

## **Voltar ao princípio**

Gostaria de ter demonstrado como, com base nesses usos cotidianos do poder de polícia, se organiza boa parte de nossa vida cotidiana e de nossa aceitação da violência e da impunidade. Interessa assinalar que, a esse respeito, “poder de polícia” indica não somente a faculdade específica da instituição policial: ele abarca um poder muito mais amplo, isto é, o poder que se funda na aceitação da vigilância e da arbitrariedade do Estado sobre o corpo do povo.

Em nossa região, os direitos humanos são o resultado da luta da sociedade civil *contra* o Estado, que vem a ser o principal violador dos direitos. Na tradição liberal, a primeira geração de direitos humanos se funda na defesa contra os avanços invasivos do Estado na vida do cidadão e, portanto, se preocupa em assegurar os controles necessários e as normas procedimentais que resultem em barreiras efetivas para esses virtuais abusos. Mas, em nossa tradição, essa oposição, esse *contra* o Estado, é construído antes como espaço de resistência e alteridade do que como espaço resguardado por controles e *accountability*. Nisso radica possivelmente a escassa, quando não nula, preocupação com a criação de instituições de controle e monitoramento e a concomitante repugnância, quando não negativa, das autoridades — e de seus corpos burocráticos — de submeter-se ao olhar da população.

Por isso, políticas de controle das “incivildades”, difundidas como modelos eficazes e democráticos para reformas de proce-

---

14. A Argentina se havia caracterizado por ser uma sociedade, embora autoritária, ao mesmo tempo fortemente igualitária (O'DONNELL, 1997). A ditadura militar e os últimos anos de democracia parecem, ao contrário, fazer prevalecer os traços autoritários sobre a estruturação progressiva de uma sociedade cada vez mais fragmentada.

dimentos policiais — tais como, entre outros, o programa “tolerância zero” —, antes de fazer parte de políticas democráticas de segurança cidadã demonstram a capacidade de integrar-se rapidamente à nossa autoritária cultura política, legitimando, com a roupagem do mundo desenvolvido, velhos costumes intolerantes.

## **Bibliografia citada**

- FEINMANN, J. P. Estado policial y novela negra en la Argentina. In: PETRONIO, G., RIVERA, J., VOLTA, L. *Los héroes difíciles: literatura policial en la Argentina y en Italia*. Buenos Aires: Corregidor, 1991.
- GEERTZ, Clifford. *Conocimiento local*. Buenos Aires: Paidós, 1994.
- GIDDENS, Anthony. *Modernidad e identidad del yo*. España: Península, 1995.
- INGENIEROS, José. *Criminología*. Buenos Aires, 1916.
- LANDI, Oscar. *Reconstrucciones: las nuevas formas de la cultura política*. Puntosur, 1988.
- LINK, Daniel. *El juego de los cautos: la literatura policial de Poe al caso Giubileo*. Buenos Aires: La Marca, 1992.
- MELOSSI, Darío. La gaceta de la moralidad: el castigo, la economía y los procesos hegemónicos de control social. In: *Revista Delito y Sociedad*, ano I, n. 1, Buenos Aires, 1992.
- O'DONNELL, Guillermo. Y a mi que mierda me importa. In: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- PETRONIO, G., RIVERA, J., VOLTA, L. *Los héroes difíciles: literatura policial en la Argentina y en Italia*. Buenos Aires: Corregidor, 1991.
- SALESSI, Jorge. *Médicos, maleantes y maricas*. Rosário: B. Viterbo Editora, 1995.
- TISCORNIA, Sofía. Peligrosidad política o peligrosidad social? Procesos de construcción de hegemonía en torno al (des)orden ciudadano. In: *Fichas de cátedra n. 1*, Antropología Sistemática I. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 1995.

## **Resumo**

*O vertiginoso aumento das mortes em enfrentamentos com a polícia na província de Buenos Aires, o crescimento progressivo da sensação de insegurança, o retrocesso de toda iniciativa de reforma das instituições policiais, assim como a incapacidade dos órgãos de segurança para propor políticas públicas, ilustram a complexidade do tema da violência policial e/ou criminal portenha.*

*O artigo se propõe a discutir em que medida esse cenário depende de uma estrutura autoritária e ampliada de se conceber o poder de polícia e o exercício da violência, e como se tece, em uma estrutura determinada de relações sociais, uma forma violenta de configuração das interações cotidianas.*

# Cadernos Adenauer

## Assinatura — 2001

A série **Cadernos Adenauer** continua a ser editada no ano 2001, sempre apresentando artigos que abarquem temas variados nos campos da política, da situação social, da economia, das relações internacionais e do direito.

Os **Cadernos Adenauer** pretendem contribuir para a divulgação de informações e para a ampliação do debate público sobre questões de importância nacional e internacional.

---

Para receber todos os exemplares da série **Cadernos Adenauer editados no ano 2001** (volumes 1 a 6), basta colaborar com uma assinatura no valor de **R\$ 20,00** (vinte reais).

Para maiores informações: [www.adenauer.com.br](http://www.adenauer.com.br)

---

## **Publicações anteriores dos** *Cadernos Adenauer*

---

Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques, Rosane Mendonça,  
Vilmar E. Faria, Verónica Silva Villalobos, Rainer Schweickert

### **POBREZA E POLÍTICA SOCIAL**

(Volume 1) São Paulo, março 2000, 85 páginas

Antonio Carlos Pannunzio, Eiiti Sato, Paulo Roberto de Almeida,  
Reinaldo Gonçalves, Christian Lohbauer

### **O BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL**

(Volume 2) São Paulo, abril 2000, 96 páginas

Jorge Mario García Laguardia, Glauco Gumerato Ramos,  
Walter Piva Rodrigues, Evandro Fernandes de Pontes, Fauzi  
Hassan Choukr, Torsten Stein

### **ACESSO À JUSTIÇA E CIDADANIA**

(Volume 3) São Paulo, maio 2000, 122 páginas

Gleisi Heisler Neves, José Roberto Rodrigues Afonso, Erika  
Amorim Araujo, José Mario Brasiliense Carneiro, Peter Kevin  
Spink, Marco Antonio Carvalho Teixeira

### **OS MUNICÍPIOS E AS ELEIÇÕES DE 2000**

(Volume 4) São Paulo, junho 2000, 125 páginas

Gerd D. Bossen, Lenina Pomeranz, M. P. Strepetova,  
W. Kriashkov, Alexander Sergunin, Alexander Rahr

### **A RÚSSIA NO INÍCIO DA ERA PUTIN**

(Volume 5) São Paulo, julho 2000, 103 páginas

Alfredo Bosi, Mozart Neves Ramos, Alberto Carvalho da Silva,  
Raul Allard Neumann, Jörg-Dieter Gauger

**UNIVERSIDADE: PANORAMA E PERSPECTIVAS**

(Volume 6) São Paulo, agosto 2000, 104 páginas

José Paradiso, José Luis Simón G., Alberto van Klaveren,  
Antonio Aranibar Quiroga

**POLÍTICA EXTERNA NA AMÉRICA DO SUL**

(Volume 7) São Paulo, setembro 2000, 160 páginas

Hans Günter Gassen, Maria Beatriz M. Bonacelli, Sergio L. M.  
Salles-Filho, Leila Macedo Oda, Bernardo Elias Correa Soares,  
Oliver Mellenthin, Claudia Inês Chamas, Ernst-Ludwig Winnacker

**BIOTECNOLOGIA EM DISCUSSÃO**

(Volume 8) São Paulo, outubro 2000, 133 páginas

Maria Clara Lucchetti Bingemer, Cecília Loreto Mariz, Waldo  
Cesar, Aroldo Braga, Zilda Arns Neumann

**FÉ, VIDA E PARTICIPAÇÃO**

(Volume 9) São Paulo, novembro 2000, 98 páginas

Bruno Wilhelm Speck, Cláudio Weber Abramo, Marcos  
Fernandes G. da Silva, David Fleischer, Karl-Heinz  
Nassmacher

**OS CUSTOS DA CORRUPÇÃO**

(Volume 10) São Paulo, dezembro 2000, 127 páginas

OBS.: Os *Cadernos Adenauer* 2000 podem ser  
solicitados diretamente à Fundação Konrad Adenauer.

✓ Preço dos 10 volumes editados no ano 2000:  
R\$ 25,00 (vinte e cinco reais).

✓ Preço individual do exemplar:  
R\$ 5,00 (cinco reais).



**Edições Loyola**

Editoração, Impressão e Acabamento  
Rua 1822, n. 347 • Ipiranga  
04216-000 SÃO PAULO, SP  
Tel.: (0\*\*11) 6914-1922