

GUILLERMO O'DONNELL, Cientista político. Pesquisador do CEBRAP. Professor convidado da Universidade de São Paulo (1988); Diretor Acadêmico do *Kollog Institute for International Studies*. Presidente da Associação Internacional de Ciência Política. Autor de numerosos trabalhos sobre temas de política comparada, autoritarismo e democratização.

FABIO WANDERLEY REIS, Doutor em Ciência Política pela Universidade de Harvard. Professor titular de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, ex-presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Autor de *Política e Racionalidade*, Belo Horizonte, RBEP, 1984 (prêmio ANPOCS "Melhor Obra Científica", 1985); organizador e co-autor de *Os Partidos e o Regime*, São Paulo, Símbolo, 1978; co-autor de diversos volumes recentes.

Dados de Catalogação na Publicação (CIP) Internacional
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

D45 A Democracia no Brasil : dilemas e perspectivas / Fábio Wanderley Reis & Guillermo O'Donnell, org. São Paulo : Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.

(Grande Brasil, Veredas ; 8)

Bibliografia.

ISBN 85-7115-019-2

1. Democracia - Brasil I. Reis, Fábio Wanderley, II. O'Donnell, Guillermo, 1936- III. Série.

88-0529

CDD-321.80981

Índices para catálogo sistemático: 1. Brasil : Democracia : Ciência política 321.80981.

A DEMOCRACIA NO BRASIL

FÁBIO WANDERLEY REIS &
GUILLERMO O'DONNELL (Org.)

DILEMAS E PERSPECTIVAS

AD. LETRAS



Tombo: 05936



SBD-FFLCH-USP

321.80981 (D)

GRANDE BRASIL VEREDAS



**A DEMOCRACIA NO BRASIL
DILEMAS E PERSPECTIVAS**

FÁBIO WANDERLEY REIS E
GUILLERMO O'DONNELL (Organizadores)

321.4

D 383

DEDALUS - Acervo - FFLCH



20900096728

© desta edição: 1988

Editora Revista dos Tribunais Ltda.

EDIÇÕES VÉRTICE

Rua Conde do Pinhal, 78

Tel. (011) 37-2433 — Caixa Postal, 678

01501 - São Paulo, SP, Brasil.

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos, do Código Penal, cf. Lei n. 6.895, de 17.12.80) com pena de prisão e multa, conjuntamente com busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 122, 123, 124, 126, da Lei n. 5.988, de 14.12.73, Lei dos Direitos Autorais).

Impresso no Brasil (04-1988) — Tiragem: 3.000 exemplares.

ISBN 85-7115-019-2

COLABORADORES

RUI AFFONSO. Economista. Pesquisador do CEBRAP. Professor da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo e do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Tem publicado diversos trabalhos e relatórios sobre conjuntura econômica e finanças do setor público.

MARIA HERMÍNIA TAVARES DE ALMEIDA. Cientista política. Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. Tem publicado diversos trabalhos sobre sindicalismo e políticas sociais.

RUTH C. L. CARDOSO. Antropóloga. Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. Pesquisadora do CEBRAP. Tem publicado trabalhos na área de movimentos sociais e participação política.

SEBASTIÃO VELASCO E CRUZ. Cientista político. Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Campinas. É especialista em política brasileira contemporânea, estado e economia, e ação empresarial.

WALDER DE GÓES. Professor Titular de Ciência Política da Universidade de Brasília. Extensa atividade jornalística, desenvolvida sobretudo no *Jornal do Brasil*. Autor de *O Brasil do General Geisel*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1978; *Meio Século de Combate*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1981 (com Aspásia Camargo); e *O Drama da Sucessão e a Crise do Regime*, Nova Fronteira, 1984 (também com Aspásia Camargo).

Crime, controle social e consolidação da democracia: As metáforas da cidadania¹

Antonio Luiz Paixão

NESTE ENSAIO, PROCURO ARTICULAR OS temas da criminalidade e da consolidação da democracia no Brasil. O tema criminal adquiriu, ao longo dos anos em que a distensão política avançou, através da abertura, para a transição democrática, uma forte saliência como problema público, que contrasta com sua marginalidade na agenda dos cientistas políticos que meditam sobre os percalços da consolidação dos prospectos democráticos na ordem social brasileira. Tal agenda voltou-se mais para o problema das relações entre capitalismo, estado e regime político e para a avaliação, do ponto de vista da institucionalização das regras democráticas, das interações de partidos, empresários, militares e sindicatos na arena política.

Nesta perspectiva, soa trivial a discussão sobre o crime nas ruas e os padrões de processamento judiciário de seus autores. Ainda que a violência policial e o elitismo da produção decisória do sistema de justiça criminal sejam deplorados e denunciados como indicadores de uma ordem social e política extremamente hierarquizada, desigual e hostil à implementação dos direitos civis das classes populares, espera-se que resulte, dos embates de elites e contra-elites e das classes sociais por elas representadas, a emergência de modelos políticos e sociais mais igualitários e menos repressivos, capazes de eliminar, a um só tempo, os custos da criminalidade e o arbítrio das organizações de controle social.²

Entretanto, contribuiu também para o divórcio entre a análise política e o estudo da criminalidade e seu controle a emergência, no campo da criminologia, de uma "ciência normal" derivada das pressuposições positivistas. Decorreu desta perspectiva uma nítida disjunção da teoria do crime e da teoria do estado: as preocupações de natureza etiológica da sociedade criminal e o privilégio, que as acompanhou, dos mecanismos "naturais", "emergentes" de controle social eclipsaram o papel da autoridade politicamente organizada na

produção e imposição da ordem social. Resulta daí uma clara despolitização do estudo do crime e sua punição.³ Por outro lado, as abordagens teoricamente mais sensíveis ao papel das organizações públicas de controle social na rotulação e no processamento de atores criminais elegeram o estudo de microeventos e interações como o nível preferencial de análise da realização prática da ordem social, distanciando-se, assim, consideravelmente das preocupações de natureza estrutural e histórica da teoria política.⁴

Nos últimos anos, juntamente com a exacerbação da criminalidade como problema público e com a tematização crescente dos direitos humanos como dimensão essencial (e não meramente formal) da consolidação da ordem democrática no Brasil, um conjunto de estudos vem procurando romper o descompasso entre a análise macropolítica e o estudo do crime e das políticas de segurança pública.⁵ Se, por um lado, a emergência de quadrilhas organizadas de criminosos disputando entre si e com a polícia o controle de mercados delinquentes e áreas territoriais na periferia urbana serve a diagnósticos sombrios quanto à viabilidade da coexistência entre hiatos sociais pronunciados e uma ordem sócio-política moderna,⁶ por outro lado, a avaliação dos efeitos da transição democrática sobre as práticas das organizações policiais e judiciárias é, também, desanimadora, como notou um observador atento dessas práticas: "o combate contra o crime... continua sendo feito pelas linhas convencionais e ultrapassadas que marcaram sempre a atuação policial no Brasil. ... A resposta ao crime continua sendo a manutenção das pautas de autonomia plena, impunidade e ausência de controle democrático da atuação policial".⁷

Este trabalho busca elaborar e explorar a natureza de alguns desses obstáculos, através do exame de três temas. O primeiro deles tem a ver com as relações entre a criminalidade e a constituição de regimes democráticos. Leituras sobre casos "clássicos", principalmente o da Inglaterra, e da literatura sobre a criminalidade e seu controle no Brasil permitem desbravar a articulação entre a estrutura social, comportamento criminoso e políticas públicas de controle, como problema crucial para a extensão dos direitos de cidadania à periferia social.

O segundo tema trata da institucionalização da ordem legal como representação da ordem social, onde comportamentos são moralmente resultados através de procedimentos formais. O problema aqui, no nível macrossociológico, e a possibilidade de conflito entre "lei" e "ordem" como ideais competitivos de orientação das atividades práti-

cas das organizações de controle social. Estas constituem o terceiro tema, onde procuro explorar a contribuição dos estudos microsociológicos para a clarificação de alguns dos dilemas envolvidos na democratização do estado e na extensão da cidadania às classes populares.

1. Criminalidade, controle social e democracia

Em que sentido o crime e a violência urbana afetam a construção e a consolidação da democracia? É importante distinguir duas formas de violência: o "crime nas ruas", do qual o exemplo típico é o assalto (e ao qual nos referimos ao longo deste trabalho) e as modalidades de violência coletiva, como as revoltas e motins, dos quais nos ocupamos rapidamente nesta seção. A atividade criminosa constitui uma externalidade na vida cotidiana dos habitantes de um espaço social e as instituições de justiça penal existem para regular os custos correspondentes e cooperar, portanto, na implementação de alguma ordem política. Esta não é necessariamente democrática — a metáfora e a realidade do "estado policial" estão aí para nos lembrar a possibilidade da inconsistência entre segurança, justiça e liberdade como objetivos coletivos. A consolidação da ordem democrática envolve tanto o controle institucional do uso privado da violência na resolução de conflitos quanto a contenção do uso de violência pelo estado através de normas explícitas que o regulam.

O tema (ou o desafio) do crime para a construção da democracia evoca dois tipos de problemas. O primeiro tem a ver com a realidade e as percepções coletivas da criminalidade como problema público ou como sintoma de uma profunda erosão das bases da ordem social. O segundo volta-se para as reações do estado à escalada, real ou percebida, do "crime nas ruas" — para as políticas públicas de segurança e o comportamento institucional das burocracias de controle social.

a) A relação entre criminalidade e desordem é um tema clássico da sociologia urbana. A lógica do argumento é bastante conhecida: os processos rápidos de industrialização e urbanização concentraram, nas grandes cidades, uma aglomeração crescente de migrantes pobres, sem experiência urbana e que ali experimentaram a dissolução de vínculos socialmente significativos e o colapso de controles normativos tradicionais — mais expostos, portanto, "ao ócio, ao vício e ao crime", pela dissociação, por eles experimentada direta-

mente, entre aspirações e alternativas legítimas de realização. Haveria, assim, uma relação causal entre pobreza e marginalidade e criminalidade — especialmente contra o patrimônio.⁸

Uma interpretação alternativa da afinidade entre pobreza e criminalidade define a entrada em carreiras criminosas como uma estratégia de sobrevivência dos pobres urbanos. As contradições do desenvolvimento capitalista em contextos periféricos e excludentes produzem tendências criminógenas nos segmentos inferiores do exército industrial de reserva que, dramatizadas coletivamente, funcionam como reforço dos mecanismos de dominação ideológica.⁹

Os estudos quantitativos de autores de crimes e populações prisionais no Brasil reafirmam, empiricamente, a crença generalizada dos cientistas sociais e do homem comum na associação entre desigualdade e injustiça na distribuição dos recursos sociais e comportamento criminoso.¹⁰ As conseqüências políticas desse sistema de crença são evidentes: a ameaça representada pelas ondas de crimes resulta de desigualdades estruturais e da internalização, pelos pobres urbanos, as pautas culturais da sociedade de consumo de massas e, portanto, deve ser conjurada por mudanças substantivas na distribuição dos recursos sociais. Enquanto as condições existenciais da pobreza não forem afetadas pelas políticas distributivas do estado, cabe a este vigiar atentamente os nichos ecológicos da recalcitrância à lei e à ordem e dissuadir, pela punição certa e severa, a incorporação de novos contingentes às classes perigosas.

Mas a hipótese da afinidade entre pobreza e criminalidade, apesar de seu forte apelo ideológico¹¹ e de sua aparente verificabilidade, enfrenta graves objeções teóricas e empíricas. Ela não explica, por exemplo, a banalidade do comportamento criminoso em todos os estratos sociais, revelada pelas pesquisas de *self-reported delinquency*.¹² Ela não dá conta, também, das variações na criminalidade em termos de sexo e idade e menos ainda das razões da escolha, pela ampla maioria dos pobres urbanos, da conformidade aos padrões convencionais de comportamento e de sua repulsa moral a saídas e carreiras delinquentes.¹³

A crítica ao uso de estatísticas oficiais de criminalidade — a variável dependente da etiologia do crime — revela o caráter mítico da afinidade preferencial da criminologia. Por outro lado, as estatísticas oficiais certamente subestimam o volume e a distribuição da atividade criminosa na sociedade. Por outro lado — e este é o argumento fundamental da crítica — as estatísticas são produtos de atividades e decisões práticas de policiais, promotores e juízes que

aplicam a eventos concretos a teoria jurídica dominante. Assim, as estatísticas oficiais de criminalidade resultam de interpretações e práticas ancoradas fundamentalmente nas instituições de controle e nas representações coletivas produzidas pela cultura jurídica do que seja crime e procedimento devido de sua repressão. Em outras palavras: ao aceitar acriticamente as estatísticas oficiais de crimes como medida objetiva do fenômeno, a sociologia deixou de lado o papel da distribuição desigual de poder que contamina a cultura jurídica, a formulação de códigos legais e conforme as práticas socialmente discriminatórias da polícia e dos tribunais, das quais resultam as estatísticas oficiais.¹⁴

Na medida em que a atividade prática da polícia se orienta por ideologias, estereótipos e teorias de senso comum que definem, para o policial competente, a marginalidade urbana como objeto preferencial de vigilância e inspeção, a correlação entre pobreza e criminalidade assume os contornos de uma "profecia autocumprida". Mas "o mito da classe social e da criminalidade" tem implicações relevantes para o tema da institucionalização da democracia. Um artigo examinou trinta e cinco estudos que evidenciaram a correlação entre classe social e comportamento criminoso realizados nos Estados Unidos entre 1941 e 1977.¹⁵ O resultado é surpreendente: o exame dos coeficientes de correlação entre as duas variáveis mostra um declínio substancial na magnitude da associação entre classe e criminalidade ao longo das quatro décadas.

Há duas interpretações possíveis deste achado. A primeira explica a tendência histórica através de mudanças no comportamento das classes sociais: "Talvez os indivíduos das classes mais altas tenham se tornado menos obedientes às leis ou aqueles de *status* mais baixos tenham se tornado mais conformistas às leis".¹⁶ Entretanto, os autores argumentam que os dados favorecem mais uma interpretação alternativa: o declínio histórico da correlação entre classe e criminalidade encontra sua explicação na mudança do comportamento do sistema de justiça criminal em relação ao processamento dos membros das diferentes classes sociais. Tal mudança se deve à crescente mobilização da opinião pública através da ação política de organizações voltadas para a promoção de direitos civis nos anos sessenta. Ações governamentais e decisões judiciárias contribuíram para a extensão dos direitos e garantias da cidadania a grupos minoritários e, de alguma forma, excluídos: "no passado, a polícia podia, sem dúvida, exercer vigilância mais cerrada sobre pessoas de *status* mais baixo e efetuar prisões com base em evidências mais fluidas do que agora ela pode".¹⁷

Portanto, a afinidade entre pobreza e criminalidade encontra sua explicação na maior vulnerabilidade dos pobres em relação a práticas organizacionais discriminatórias dos diversos segmentos do sistema de justiça criminal — menos do que numa suposta "tendência" ou "motivação" do pobre no sentido da adesão a perspectivas criminosas. A plena extensão dos direitos de cidadania à pobreza urbana, nas democracias consolidadas, está associada com a criação de mecanismos organizacionais e políticos que, impondo limites normativos ao "poder de polícia" e ao comportamento dos tribunais, ampliaram a sensibilidade coletiva em relação aos ideais de igualdade no processamento judiciário e, conseqüentemente, alteraram as estatísticas oficiais de criminalidade.

Paradoxalmente, a contribuição mais significativa para a interpretação das relações entre marginalidade e criminalidade, no sentido do resgate da dimensão política envolvida na aplicação de regras legais à periferia social, veio das vertentes microsociológicas da teoria social — do interacionismo simbólico e da etnometodologia.

Para a teoria dos rótulos (*labelling theory*),¹⁸ a atividade prática do crime e do desvio é uma ação coletiva, envolvendo indivíduos e grupos que cooperam ativamente e tacitamente na produção de atos rotulados como desviantes ou criminosos, e indivíduos e grupos que produzem acusações, apreendem, processam e punem "desviantes" e "criminosos". Neste processo, é crucial o papel desempenhado pela autoridade formal e pelos membros de organizações de controle social na geração de categorias e atores criminosos. Daí a ênfase no estudo de "empresários morais", de "cruzadas morais" e "hierarquias de credibilidade", que permitem a atores ou grupos ocupando posições mais centrais de poder a capacidade de moldar as definições sociais da realidade moral, rotular atos e atores como desviantes e criminosos e afetar fundamentalmente a identidade dos atores.

Ao enfatizar o papel das desigualdades na distribuição de poder e recursos na produção e implementação institucional de regras morais (e legais), a teoria interpreta a "criminalização da marginalidade" (Edmundo Campos Coelho) como produto não tanto de um engajamento diferencial de pobres urbanos no crime, mas de sua maior vulnerabilidade à vigilância e apreensão por parte das agências públicas de controle social. Os hiatos sociais pronunciados, constituídos a partir de formas extremamente repressivas do trabalho e o autoritarismo que permeia a sociabilidade brasileira e inibe a organização das classes subalternas, que a análise macrosociológica privilegia, certamente ampliam a vulnerabilidade do pobre e as imu-

nidades das classes média e alta frente ao aparelho repressivo e punitivo do estado. As evidências são desnecessárias, porque gritantes: a "cidadania de segunda classe" significa, na verdade, a destituição os mais mínimos direitos de cidadania.

Portanto, a consolidação da democracia no Brasil supõe a institucionalização dos princípios e garantias da cidadania — o que implica em criação de mecanismos políticos e organizacionais que, inibindo os processos sociologicamente perversos da "criminalização da marginalidade", alterem efetivamente os coeficientes de desigualdade, no processamento judiciário e na implementação da lei e da ordem, que produzem as correlações negativas entre classe e criminalidade. O problema que se coloca, então, diz respeito às condições que favorecem a extensão da cidadania a grupos destituídos. O exame, ainda que rápido e superficial, dos processos históricos dos quais resultou a integração das classes baixas nas democracias consolidadas deve contribuir para uma avaliação mais cuidadosa dos dilemas envolvidos na institucionalização dos direitos civis e na transição brasileira.

A opinião da elite européia nos séculos XVIII e XIX não distinguia cuidadosamente, como relatam os historiadores, a criminalidade difusa, "nas ruas", cujas ondas ameaçavam vidas e propriedades individuais da violência das "classes perigosas" — a agregação crítica de vagabundos, criminosos, prostitutas, desempregados e subempregados — que aparecia a ela como orientada contra as bases mesmas da ordem social do capitalismo emergente.¹⁹

A criminalização das formas "pré-políticas" de participação, como as revoltas e barricadas, servia às elites e ao pensamento conservador como recurso para minar a legitimidade do protesto e das demandas políticas do populacho urbano. Os historiadores sociais²⁰ mostraram a inconsistência empírica dessa interpretação: ainda que os motins e as barricadas mobilizassem a energia psíquica e física de membros das "classes perigosas", o peso dos artesãos, dos operários qualificados e outros participantes das "classes respeitáveis" na organização e condução dos movimentos foi estratégico.

Mobilizando setores organizados das "classes respeitáveis", os motins e revoltas, menos do que surtos voláteis e erráticos de violência coletiva, expressaram um nítido caráter normativo, de vocalização de demandas políticas, a mais das vezes envolvendo profundas justificativas de ordem moral. Sua criminalização e a repressão que os seguiu, entretanto, não deve eclipsar o significado da legalidade no contexto das consolidações democráticas "clássicas": se, por um

lado, a legislação inglesa do século XVIII, altamente repressiva, servia aos interesses das classes proprietárias, ela, por outro lado, impunha claros limites normativos ao exercício do poder pelos dirigentes. A administração do sistema de justiça criminal, por sua vez, assegurando ampla discreção dos juízes, permitiu que a aplicação das leis repressivas seguisse um padrão seletivo e exemplar, antes que generalizado.²¹

Assim, a violência pode ser vista como um elemento dos repertórios de ação coletiva que mobilizaram participantes com bases locais ou ocupacionais de solidariedade e que reivindicavam da autoridade pública ora a defesa de direitos tradicionais ameaçados pela expansão do mercado e pela penetração do estado nas comunidades, ora para a demanda de direitos ainda não experimentados mas moralmente justificados.²² A extensão dos direitos civis, sociais e políticos às classes baixas e a institucionalização dos canais de participação política nas democracias consolidadas transformaram "as ruas como arenas políticas" (Stone) em um anacronismo.

Os estudos sobre o tema da cidadania no Brasil²³ indicam mais contrastes do que convergências com os processos clássicos que rapidamente visitei. Heranças culturais do escravismo; um modelo hierárquico de relações sociais que se reproduz nos diversos contextos de interação; os hiatos sociais acentuados entre elite e massas com altos níveis de alheamento face ao sistema político; uma formação social estatista; pactos políticos excludentes; altos níveis de repressão policial sobre as classes populares — todos estes traços estruturais e culturais são apontados na literatura como explicações da fragilidade da cidadania entre nós. A igualdade absoluta constitucionalmente garantida a todos os cidadãos convive com os sistemas classificatórios e discriminadores de ação estatal dos quais resulta a cidadania regulada, "que consiste precisamente em fazer derivar a agenda de direitos a serem reclamados do mercado, via justiça procedural, da posição ocupacional estratificada que os indivíduos preenchem nesse mercado".²⁴

A história social brasileira mostra a ocorrência de rebeliões e revoltas populares como reação aos padrões impostos de ordem social. O excelente estudo de José Murilo de Carvalho²⁵ permite um exame mais preciso das relações entre movimentos coletivos e extensão dos direitos civis no Brasil. A Revolta da Vacina ilustra os problemas da ação coletiva numa estrutura social fragmentada e segmentada, com fortes contingentes *lumpen* e governada por um pacto político excludente, que transformava em farsa a participação eleito-

ral. Neste contexto, a participação política dos cidadãos excluídos volta-se preferencialmente para ações coletivas fora dos canais formais, como greves, quebra-quebras e revoltas.

A Revolta da Vacina mobilizou, em diferentes momentos, operários, estudantes, comerciantes, militares e as classes perigosas. O contraste com o perfil social dos participantes das revoltas em Paris é muito nítido: se lá misturavam-se na revolta as classes trabalhadoras e as classes perigosas, a direção política dos movimentos era exercida pelos setores mais organizados e de maior tradição de ação coletiva — os artesãos, os operários qualificados e a pequena burguesia. Do ponto de vista dos motivos, a Revolta da Vacina foi um movimento baseado na afirmação de valores morais. Do ponto de vista dos participantes de elite, tratava-se de afirmar os valores modernos do individualismo; a massa popular se levantou em defesa dos valores tradicionais familísticos pela rejeição à intromissão do estado e suas instituições na esfera de sua vida privada: “a Revolta da Vacina permanece como exemplo quase único na história do país de movimento popular de êxito baseado na defesa do direito dos cidadãos de não serem arbitrariamente tratados pelo governo”.²⁶

Mas não resultou as revoltas e tumultos populares a elaboração de organizações políticas capazes de garantir algum espaço institucional para as classes populares e negociar com as elites a extensão dos direitos de cidadania. Mas há uma dimensão politicamente significativa na tradição intermitente da “rua como arena política” que se desenvolveu no Rio de Janeiro. Rompendo as premissas naturais da vida cotidiana, a participação em quebra-quebras e tumultos — repertórios de ação coletiva historicamente sedimentados na cidade — altera, ainda que circunstancialmente, as representações que o pobre faz de si mesmo e de suas relações com a autoridade. Da mesma forma que a Revolta da Vacina mostrou ao governo que “o povo não era carneiro”, os saques ocorridos no Rio de Janeiro em 1983 substituíram a noção corrente do “pobre burro porque não sabe a força que tem” por afirmações como “nós somos muito mais”, “não tem polícia que enfrente o povo”.²⁷ Os movimentos implicam em criação de uma identidade coletiva a partir da qual direitos sociais são reclamados: “o quebra-quebra é o ‘você sabe com quem está falando?’ das massas de indivíduos destituídos e politicamente sem voz ou fórum. É uma reação direta e... eficaz no sentido de ganharem visibilidade como trabalhadores e usuários de um sistema de comutação que certamente as elites consideram de segunda classe.

Aqui... a violência surge como um mecanismo que permite a singularização e a obtenção da própria cidadania”.²⁸

b) A dupla ameaça representada pela criminalidade difusa e pela violência coletiva em sociedades politicamente centralizadas e pouco integradas socialmente — o caso da Inglaterra a partir da segunda metade do século XVIII — nos leva ao segundo problema, que articula as políticas públicas de combate ao crime e a institucionalização da democracia. A polícia é uma invenção política que surge nesse contexto como meio racional de controle social e implementação de uma imagem dominante — cultural e politicamente — de ordem pública. Vale a pena explorar rapidamente o caso da criação da polícia inglesa, o tipo modelar de policiamento numa ordem social democrática.²⁹

Em contraste com outros sistemas policiais da Europa continental, formados como instrumentos da autoridade absolutista, o aparelho policial inglês foi criado como uma burocracia de profissionais, cujas atividades práticas se voltaram, por um lado, para a repressão da violência coletiva das “classes perigosas” e, por outro, para a prevenção da criminalidade rotineira, através da vigilância sistemática das interações sociais “locais”.

Duas observações sobre a polícia inglesa são importantes. Em primeiro lugar, ela não expressou um consenso normativo, mas resultou de um profundo conflito de interesses de classe, do qual emergiu uma imagem dominante, politicamente, de ordem pública, coercitivamente implementada pela burocracia policial na “periferia” social. Essa imagem, por um lado, era marcada por baixos níveis de tolerância em relação a condutas criminosas e desordeiras, portanto fortemente moralista e repressiva e, por outro lado, pelo reconhecimento da obrigação ética do estado de garantir a vida e a propriedade dos membros individuais as “classes respeitáveis”.

Em segundo lugar, agindo sobre uma estrutura social caracterizada por fortes distinções e descontinuidade entre classes proprietárias e classes trabalhadoras, “classes respeitáveis” e “classes perigosas”, elites industriais e aristocracia rural, “centro” e “periferia”, a polícia inglesa viu ampliado seu mandato organizacional — não apenas prevenir, vigiar e prender criminosos, mas representar a presença da autoridade política e suas normas obrigatórias de comportamento nos cursos cotidianos de ação da “periferia” social.³⁰

Assim, a criação da polícia fez parte de um conjunto de políticas sociais voltadas para “pôr em ordem a casa dos pobres” (Thompson) dentro dos padrões de moralidade das classes proprie-

tárias urbanas e das elites burocráticas. Do ponto de vista das populações periféricas, o controle policial (a imposição coercitiva de códigos legais produzidos por empresários morais e centrados em valores como a organização das relações sociais em torno de famílias estáveis, ocupando espaços privados, o desenvolvimento de carreiras ocupacionais e padrões de consumo compatíveis com rendas legítimas) significou a "alienação da lei" (Thompson): a imposição de modelos de convivência e resolução de conflitos externos à comunidade e utilizados por outros contra ela. A extensão do controle formal sobre a periferia social inglesa — mesmo governada por regras legais que protegiam direitos civis — foi acompanhada historicamente de profundas resistências e desconfianças das classes populares em relação à organização policial.³¹

Gostaria de chamar a atenção para o dilema da polícia na ordem democrática numa sociedade marcada por hiatos sociais pronunciados. O papel político mais significativo da polícia talvez seja o de socialização política da "periferia" — no caso brasileiro, o domínio organizacional da polícia abrange até assistência médica e social aos pobres urbanos e sua presença, ainda que temida, é percebida como necessária. O dilema da polícia pode ser traduzido a partir de duas dimensões: como transformar a polícia em instrumento politicamente neutro (a dimensão do controle sobre a organização) de produção de ordem pública, quando esta, em sua definição mesma, estigmatiza grupos particulares na sociedade (a dimensão do acesso e dos vieses culturais e políticos)? Implícito nesta formulação está o problema mais geral dos direitos civis como restrição ao mandato policial — ou de demarcação das fronteiras entre o estado policial e a democracia. Este é um sistema de legalidade, da qual a polícia é (ou deveria ser) um instrumento. Mas deve resultar da atividade policial a implementação de alguma ordem pública — que pode, potencialmente, se descolar dos critérios legais.

Os estudos empíricos sobre a organização policial brasileira³² evidenciam dilema mais profundo para a institucionalização dos direitos civis em nossa ordem política. Menos do que resultado do arbítrio de policiais despreparados, corruptos e brutais (o que reduziria o dilema à dimensão do controle referido acima), "as práticas policiais brasileiras são... um reflexo de nossa cultura jurídica. O sistema processual penal concebe a estrutura social brasileira como sendo hierárquica, atribuindo diferentes graus de cidadania e civilização a diferentes segmentos da população. A Constituição brasileira, entretanto, atribui direitos políticos iguais a todos os cidadãos.

A polícia cabe a difícil tarefa de selecionar quais indivíduos têm "direito" aos seus direitos constitucionais, enquanto "pessoas civilizadas", e quais não têm".³³

Assim, a democratização da sociedade brasileira — na dimensão da implementação dos direitos civis — requer profundas alterações na cultura jurídica dominante (a segunda dimensão acima referida), onde se explicitou a tradição de distinção de classes diferentes de cidadania — o que, no limite, significa a negação da própria idéia de cidadania, através da distribuição legal de privilégios a indivíduos e grupos corporativos (como a prisão especial ou foros corporativos de justiça) que define, para todos os efeitos práticos, a cidadania de primeira classe.

Legalidade para as "pessoas civilizadas" e ordem para os "marginais": esta parece ser a lógica institucional que produz o controle social no Brasil e aposta-se na democratização do estado como condição de neutralização dos coeficientes de arbítrio próprios de uma ordem repressiva. Entretanto, a possibilidade de conflito entre a legalidade e a imposição burocrática de ordem constitui um tema central de debate, nas democracias consolidadas, quanto às formas e mecanismos de garantia dos ideais de igualdade face às propensões de mando das instituições públicas de controle social.

2. "Lei" e "ordem": As contradições da produção do controle social

No plano macrossociológico, o nexos entre capitalismo, estado, democracia e a criminalidade e seu controle é estabelecido pela legalidade como fundamento da ordem social. Não cabe aqui o exame dos processos históricos de racionalização da esfera legal, dos quais resultou sua autonomização,³⁴ nem das complexas relações entre legalidade e capitalismo.³⁵ O que me interessa é explorar a articulação entre democracia, burocracias públicas de controle social e as formas legais das quais resultam tanto a criminalização de classes de comportamentos quanto a garantia das liberdades civis e a limitação efetiva do arbítrio do poder político e suas agências.

Para o pensamento liberal, a emergência da ordem legal autônoma respondia ao problema da contenção do poder do estado de duas formas: a) ao "amarrar" o sujeito e o objeto de dominação aos mesmos procedimentos formais de decisão e resolução de conflitos; e b) alocando a um sistema judiciário institucionalmente autônomo as funções de aplicação e adjudicação da lei positiva. O "governo das

leis e não dos homens" implica na formação de um sistema de instituições legais especializadas e relativamente autônomas, que opera a diferenciação entre "política" e "legalidade". Mas esta diferenciação tem um custo, que M. Weber situou na contradição entre racionalização formal e racionalização substantiva:³⁶ "as instituições legais adquirem autonomia procedural ao preço da subordinação substantiva. A comunidade política delegou aos juristas a autoridade limitada a ser exercida livre da intromissão política, mas a condição dessa imunidade é a remoção dos juristas da formação da política pública".³⁷ Em outras palavras, o preço da autonomia da ordem legal é a aceitação de seu poder sobre uma esfera especializada e não-política de ação — sobre o uso e aplicação das regras legais e não sobre o seu conteúdo substantivo.

Mas a legalidade, como argumentam os marxistas "convencionais", pode ser uma construção instrumental, pela qual a "desordem da sociedade civil" se expressa, negando o pressuposto da autonomia institucional da ordem jurídica. Menos do que um mecanismo de contenção do poder do estado, a ordem legal significa a explicitação, a nível ideológico e organizacional, dos interesses dominantes na estrutura de desigualdade da sociedade civil. Sua função é, portanto, no caso da lei penal e do sistema de justiça criminal, repressiva em relação a "populações-problema", recalitrantes, pela conversão a perspectivas criminosas ou pelo apego à vagabundagem sistemática, às determinações comportamentais do trabalho assalariado.³⁸

Essas duas possibilidades extremas (a ordem legal como instância neutra de contenção do poder do estado e reafirmação de um consenso moral coletivo e como instrumento político-ideológico de dominação de classe) sofrem objeções imediatas, seja como descrições de processos empíricos, seja como modelos desejáveis de articulação entre valores democráticos e igualitários e comportamentos institucionais. De um lado, o modelo liberal, ao definir a ordem legal como um "santuário" onde são neutralizadas as desigualdades estruturais, não dá conta da influência de dimensões extralegis nas decisões da polícia e do judiciário. Do outro lado, a concepção instrumental esquece que, independentemente das idéias da classe dominante, certos tipos de comportamento são crimes mesmo e afetam desproporcionalmente as classes trabalhadoras e grupos específicos na sociedade — basta pensar o significado do estupro como agressão e limitação à liberdade e à integridade de mulheres e crianças pobres; que o sistema de justiça criminal é mobilizado, na maior parte dos casos,

pela pobreza urbana; que, do ponto de vista dos interesses objetivos dos capitalistas, o sistema de justiça criminal é, rigorosamente, marginal — afinal, as regras mais importantes que definem as questões de propriedade e controle encontram-se no direito civil e, enfim, porque a ordem legal garante direitos e liberdade civis que, em algum nível, representam obstáculos aos interesses dominantes.³⁹

E mais: ambas as perspectivas, compartilhando uma visão utilitarista da lei, são incapazes de explicar os descompassos, empiricamente observados, entre as regras legais e sua implementação prática pela polícia e pelos tribunais. Menos do que um problema "técnico", a disjunção entre lei impessoal e sua aplicação, por profissionais, a pessoas concretas com posições diferentes nas hierarquias sociais de renda, poder, estima e credibilidade, constitui um problema crucial para a explicação da imposição de ordem nas sociedades democráticas.

Algumas dessas discrepâncias aparecem nas análises organizacionais das cortes de justiça. Estas, como acontece freqüentemente com outros tipos de organizações, tendem a desenvolver uma vida própria, pelo apego a valores pragmáticos e prioridades burocráticas, freqüentemente inconsistentes com os objetivos e formalismos legais. Juízes, advogados, promotores e policiais constituem uma comunidade fechada e hostil à intrusão de atores externos ao sistema e o cliente é, geralmente, um meio para o atingimento dos fins organizacionais — basicamente a manutenção de taxas elevadas de produção através de arranjos informais que articulam os atores do sistema. Resulta daí a produção de uma justiça tipo "linha-de-montagem": o dilema representado pela sobrecarga de processos, por um lado, e pelos requisitos do *due process*, por outro, e resolvido por um conjunto de mecanismos coercitivos que pressionam o acusado a se declarar culpado, evitando os custos organizacionais do julgamento, numa caricatura burocrática dos formalismos legais.⁴⁰

O processo de negociação de significados da norma legal e dos procedimentos formalmente prescritos de decisão nos tribunais foi estudado por D. Sudnow.⁴¹ Os defensores públicos — formalmente orientados para a garantia dos direitos legais de indivíduos de classe baixa — assim como policiais, juízes, promotores e advogados, organizam suas atividades através do uso das categorias do Código Penal. Entretanto, em suas rotinas, esses atores trabalham com generalizações sobre como graus diferentes de violações da lei são articulados praticamente (por exemplo, embriaguez e homicídio culposo ou outros acidentes graves de trânsito) e das características so-

ciais imputáveis a seus possíveis autores (jovens "problemáticos" e uso ou tráfico de drogas). Assim, nas operações práticas do sistema, as categorias do Código Penal são interpretadas através dessas generalizações, ou "crimes normais", um estoque de conhecimentos de senso comum compartilhado pelos membros do sistema.

Os "crimes normais" tornam possível a redução de acusações iniciais a categorias legais menos "sérias", em função da articulação "normal" de classes e circunstâncias de ações criminosas e tipos de atores, de uma forma "razoável"; tanto para os promotores quanto para os defensores; acusações de "arrombamento" são reduzidas a "pequeno furto", por exemplo, possibilitando que defensores e promotores negociem o significado legal do ato e pressionem o acusado a declarar-se culpado da acusação de menor gravidade e consequência legal.

Essas negociações servem a dois propósitos. Por um lado, elas viabilizam a justiça tipo "linha-de-montagem" que A. Blumberg descreve. Por outro, elas implementam uma noção perversa de justiça. As reduções a acusações menos sérias garantem alguma penalização ao infrator. Mas elas pressupõem que todos os indivíduos levados ao sistema são criminosos e o papel do defensor público se descola de suas obrigações legais. A garantia de defesa transforma-se, por razões práticas, em atividade persuasiva de produzir confissões. Na medida em que a definição de "crimes normais" inclui, em sua maior parte, a caracterização de seus atores como membros das classes baixas (a clientela da defensoria pública), as negociações cotidianas do significado da lei nos tribunais produzem, junto com a aparência de justiça, a criminalização desproporcional das classes populares.

Tais "anomalias" encontram sua explicação na abordagem cultural da legalidade.⁴² O pluralismo das estruturas de ação social das sociedades modernas — com suas múltiplas hierarquias e mundos sociais implementando éticas e perspectivas peculiares — encontra, na natureza uniformizadora e impessoal da ordem legal, um dos elementos culturais de redução dos graus da "ignorância pluralística" que permeia a sociabilidade de sistemas sociais diferenciados, ao definir formalmente os limites entre o comportamento "normal" e o comportamento "anti-social", passível de punição e objeto de repulsa.⁴³ A lei significa, portanto, uma forma de comunicação: "As leis não são reações específicas de grupos particulares a condições e pessoas particulares. O estilo pelo qual a legislação é publicada e os resultados judiciais são promulgados é público, no sentido em que

é visível e aberto — o de um corpo falando pela sociedade. Neste processo, a sociedade como um "fato" objetivo é ao mesmo tempo assumida e criada. Estabelecendo um conjunto de princípios como normas publicamente fixadas, a lei atribuiu senso de ordem à diversidade de comportamento que nos possibilita "ver" a sociedade".⁴⁴

A lei é, assim, um relato mítico de um mundo social governado por princípios morais e regras públicas que tornam predicíveis os comportamentos — um domínio de ordem, potencialmente ameaçado pela transgressão e revificado pelos rituais punitivos. Estes, como E. Durkheim analisou, servem menos à dissuasão e mais à reafirmação da ordem moral coletiva. Mas assim como a sociedade experimenta a dualidade entre a dimensão pública das representações e simbolizações coletivas e o âmbito privado das ações humanas contextualizadas, onde as regras e os significados são situacionalmente interpretados pelos atores,⁴⁵ a administração da justiça criminal também enfrenta o problema da articulação entre dois domínios relativamente autônomos de "realidade". O primeiro é o âmbito da lei abstrata e idealizada, publicamente anunciada nos textos legais e nos livros de direito. O segundo é o comportamento da lei nos eventos cotidianos das delegacias e dos tribunais. As pesquisas de A. Blumberg e D. Sudnow ilustram a natureza contextualizada do significado da lei para as organizações que cuidam do controle social. Neste nível, a lei se torna objeto de negociação entre os diferentes atores envolvidos no "drama da moralidade" — ritualisticamente aplicada, estrategicamente ignorada ou reinterpretada conforme as necessidades organizacionais e os interesses específicos das partes em interação. Um âmbito não espelha o outro e as contradições e complexidades envolvidas nas relações entre a lei como símbolo cultural e o comportamento rotineiro e cotidiano das organizações voltadas para a manutenção da ordem pública evocam duas interpretações diferentes.

Na perspectiva do "novo realismo legal", "o hiato entre os ideais da lei e seu desempenho é uma característica central e pervasiva da existência legal e da consciência dos que lidam, operam e observam o sistema legal. A ordem legal não é um santuário ou um refúgio de desestratificação e dominação; entretanto ele pode e deve permitir desafiar os aspectos da estrutura social que violam os ideais de igualdade, individualidade e comunidade".⁴⁶

Em contraste, a interpretação cultural desloca o foco do problema das tensões entre ideais e realidade para as dualidades, inerentes à sociabilidade humana e amplificadas nas sociedades modernas, entre a cultura pública e as ações contextualizadas — realidades so-

cialmente construídas e que se apresentam como fatos sociais externos e coercitivos para o membro da sociedade. Este, como J. Gusfield argumenta persuasivamente em seu estudo sobre a criminalidade do alcoolismo no trânsito, em geral encontra-se em relação à lei, sabe alguma coisa sobre ela, freqüente ou infreqüentemente dirige bêbado, muito raramente cai nas malhas da lei. A criminalização de comportamentos, portanto, não reflete uma realidade moral objetiva. Pelo contrário, é produto da ação de grupos organizados politicamente e que falam, na arena pública, em nome de um interesse comum. Pouco, se tanto, ela afeta as ações rotineiras e cotidianas das pessoas — mesmo porque, a nível da polícia e dos tribunais, ela compete com crimes definidos como mais sérios e com agendas sobrecarregadas de trabalho — ali se dilui a realidade cognitiva (alcoolismo como causa de acidentes) e moral (o bêbado como irresponsável e perigoso) da lei. Esta, como elemento da cultura pública, é mais relevante como representação simbólica de uma ordem mítica do que como instrumento de discussão de comportamentos. Seu papel é político — ela confere legitimidade à autoridade que a formula — o legislativo e o judiciário — reafirmando cerimonialmente a crença na soberania popular como fundamento da ordem democrática.⁴⁷

Do ponto de vista da elaboração de uma ordem política democrática, as implicações dessa perspectiva merecem exploração.

1) Ela privilegia a tensão entre a idéia de igualdade das pessoas como entidades morais e a realidade existencial de hierarquias de poder e de riqueza, que conspira contra a igualdade de tratamento que o ideal jurídico demanda. A pergunta central é a seguinte: como pode o sistema legal operar autonomamente em relação às estruturas de desigualdade? A literatura indica que sistemas sociais que conseguiram desenvolver a "arte da associação" apresentam condições mais favoráveis de implementação prática de direitos civis. A sindicalização de presidiários, nos Estados Unidos me parece o caso mais recente de extensão de direitos de cidadania via organização.

2. Ela aponta para uma tensão inerente à implementação da ordem legal em sociedades democráticas: a tensão entre "lei" e "ordem" como ideais e orientações conflitantes. O que distingue sistemas autoritários de sistemas democráticos é a vigilância, nestes últimos, de estrangimentos a ação das organizações do sistema de justiça penal, derivados das noções de *due process* e de direitos individuais: ainda que o estado liberal tenda a utilizar a criminalização para reprimir classes de comportamento voltadas para o pro-

testo político válido, a diferença fundamental reside no fato da polícia não ter poder para sair reprimindo fora das regras legais institucionalizadas os dissidentes políticos. Mas, mesmo reconhecendo o valor universal da instituição da cidadania, o estudo da implementação da legalidade em contextos democráticos aponta para uma potencial incompatibilidade entre os ideais de ordem e de legalidade. Ordem significa controle social e conformidade a padrões esperados de conduta através da ameaça de coerção, enquanto a lei representa estrangimentos racionais ao uso de regras e procedimentos que produzem ordem.⁴⁸ O célebre caso Hiranda ilustra, do lado "positivo", o conflito entre ordem como orientação substantiva e as regras formais que defendem o cidadão contra o arbítrio do estado.

3. Ela descreve o sistema de justiça criminal como um sistema frouxamente articulado, cujos diferentes segmentos organizacionais agem conforme lógicas e estímulos diferenciados e, a mais das vezes, conflitantes.⁴⁹ No Brasil, a divisão do trabalho policial entre a Polícia Militar e a Polícia Civil apenas contribui para a decadência institucional da segunda e para o conflito intermitente, por vezes manifesto, entre as duas corporações, dadas as diferentes histórias institucionais e concepções do papel e missão.⁵⁰ A polícia civil, como podemos inferir dos diversos estudos aqui referidos, experimenta com maior intensidade o dilema entre "lei" e "ordem". Seu duplo mandato institucional — implementar a legalidade e manter a ordem pública — implica em ambigüidade comportamental, como mostra Roberto Kant de Lima: prevenir o crime quer dizer que "a polícia não-oficialmente exerce funções de adjudicação e punição de criminosos — tarefas atribuídas, com exclusividade ao poder judiciário — utilizando, entretanto, outros métodos e subordinando suas atividades a outros princípios, diferentes daqueles do judiciário".⁵¹

Assim, a "lógica-em-uso" do policial em sua atividade prática de vigilância de "locais" e "criminosos conhecidos" descola-se da "aplicação estrita da lei" por parte dos tribunais. A disjunção de métodos e critérios de avaliação e julgamento é compensada pelo estabelecimento de uma "lógica-de-confiança", pela qual o judiciário abre mão do controle sobre as práticas policiais e justifica as acusações de morosidade e elitismo apelando para razões "práticas" — a crônica carência de recursos materiais e humanos. Entretanto, o conflito latente entre os dois segmentos organizacionais se exterioriza nas críticas recíprocas de policiais e juizes. Os primeiros se ressentem do maior prestígio e poder dos juizes, distantes dos riscos e das contingências do trabalho com "vagabundos e bandidos" e

sempre prontos a responsabilizar os policiais por poluir — pelo arbítrio, pela incompetência e pela corrupção — a esfera “sagrada” da aplicação da lei.⁵² Mas é comum também, entre policiais, a afirmação de que “a polícia prende e a justiça solta” — o que implica tanto a crítica aos padrões “quantitativos” de “produção” do judiciário quanto a censura moral ao uso de formalismos para impedir a realização da justiça substantiva.

Portanto, ao contrário dos modelos macrosociológicos que prespõem um alto grau de coerência e integração de estrutura e função no sistema de justiça criminal, este é melhor descrito como uma arena de conflito e negociação de segmentos organizacionais pouco articulados. Edmundo Campos Coelho, em artigo recente, analisou esse tema, através do exame das taxas de “produção” (indiciados/implicados, denunciados/acusados, condenados/apenados) da polícia, do ministério público e dos juízes.⁵³ A polícia reage às taxas de criminalidade efetuando prisões e indiciando seletivamente autores de crimes. Já os promotores e juízes obedecem a um “complexo cálculo social de ponderações dos custos sociais do crime, por um lado, e dos custos sociais de repressão à criminalidade, por outro”.⁵⁴ Isto significa que a decisão de condenar deve levar em conta as condições do sistema penitenciário: quando este apresenta sinais evidentes de superpopulação, há uma alteração clara nos padrões de sentenciamento, no sentido de queda nas taxas de aprisionamento por crimes e aumento nas condenações por contravenções — penas mais curtas produzindo maior rotatividade e, portanto, menos pressão sobre as penitenciárias. Mas significa também que a “produção” de acusados e sentenciados é necessariamente inferior à “produção” de indiciados em inquéritos policiais: “a condição expressa no dito de que “a polícia prende e a justiça solta” não só é verdadeira como também contém uma regra fundamental para o funcionamento da justiça criminal: disjunção do aparelho policial da administração da justiça”.⁵⁵

O sistema penitenciário constitui a ponta final do processo. A crise parece ser normal em penitenciárias nos mais diversos contextos nacionais e se expressa tanto nas taxas elevadas de reincidência observadas na Suécia quanto nos coeficientes, não menos elevados, de violência interpessoal e coletiva nas penitenciárias norte-americanas — dois exemplos de sistemas penitenciários afluentes, “benignos” e inovadores. A crise acompanhou o nascimento do sistema: em 1831, Alexis e Tocqueville visitou a Pennsylvania, para estudar as reformas nas prisões e resultou, de suas observações sobre as prá-

ticas disciplinares e reformadoras dos Quakers a construção de um modelo de sociedade — o protótipo de um novo e mais completo despotismo.⁵⁶ Este modelo supõe uma igualdade absoluta entre os indivíduos — privados não apenas de direitos mas de identidades sociais “externas” — e seu isolamento como condições técnicas de alteração de sua mentalidade, recuperando-os, assim, pela manipulação de sentimentos e idéias e pela coerção externa, para a ética do trabalho e da obediência.

Evidentemente, o sentenciamento implica em perda de direitos. Mas o estado que pune assume obrigações legais e éticas em relação aos prisioneiros — ainda que no âmbito das instituições judiciárias e políticas se discutem os graus toleráveis, em sociedades democráticas, de privação de direitos aos presos. Ora, as pesquisas sobre sistemas penitenciários no Brasil⁵⁷ mostram o fracasso do estado no cumprimento de suas mínimas obrigações legais em relação ao apenado — referidas à manutenção de sua integridade física e à satisfação de necessidades elementares associadas à dignidade humana. O preso encontra na adesão às regras e estruturas de dominação da “sociedade carcerária” não apenas uma fonte de satisfação de suas necessidades mínimas de sobrevivência como um poderoso estímulo à conversão a uma perspectiva criminoso. A ascendência, sobre a massa carcerária, de grupos organizados de lideranças demandando direitos deduzidos, não da ordem legal externa, mas do *status* de criminoso e das determinações do “código” dos cativos, ampliou, consideravelmente, tanto as taxas de opressão quanto, em resposta a fracassos na negociação de um sistema de ordem, na eclosão de surtos de violência coletiva. Enfim, o diagnóstico do sistema penitenciário brasileiro é desanimador — principalmente em relação à retórica de recuperação que domina a linguagem das políticas penais: a idéia popular de “universidade do crime” descreve melhor a realidade existencial das cadeias brasileiras do que o rótulo oficial de “centros e reeducação”.

3. A organização das atividades práticas do controle social

A pesquisa microsociológica sobre a organização policial pode ser vista — na perspectiva da abertura de pontes teóricas entre os níveis macro e micro de análise — como o estudo dos obstáculos empíricos, que operam na vida cotidiana, à implementação dos direitos de cidadania. Quero me referir, sumariamente, a duas linhas de indagação.

A) O MODELO DISCRICIONÁRIO DE POLÍCIA

A invenção política da polícia numa sociedade democrática deve responder a uma questão fundamental, dado o seu poder institucionalizado de mobilização de coerção contra desordeiros reais ou potenciais: *quis custodied custodes ipsos?* A polícia encontrou no modelo quase-militar a forma organizacional que, por um lado, impedia sua captura por interesses privados e, por outro, inibia seu uso político pela autoridade central e a implantação, no caso limite, do estado policial. Como o modelo burocrático maximizava também a possibilidade do controle organizacional dos policiais de "linha" — um problema crucial e complexo, porque o trabalho policial é exercido por patrulhas móveis, na rua, longe, portanto, da supervisão direta do superior. Neste nível situam-se as problemas da corrupção e da violência contra o cidadão.⁵⁸

Entretanto, emerge da pesquisa qualitativa de departamentos policiais e delegacias um modelo "discricionário" de organização, que contrasta fortemente com as características do modelo burocrático. O pessoal de "linha" (detetives e investigadores) têm amplas margens de autonomia decisória e flexibilidade de comportamentos: a supervisão ou é infreqüente ou baseia-se em entendimentos e acordos tácitos sobre o significado dos relatos e justificativas dos atores de "linha". Estes controlam as informações cruciais sobre a composição da clientela. Assim, as atividades práticas de vigilância e investigação se deslocam de controles formais e a estrutura quase-militar torna-se um relato, para públicos externos, da conformidade institucional a regras racionais — um mito legitimador. Embora o significado da lei e da ordem seja negociado nos encontros cotidianos entre policiais e clientes, o modelo quase-militar evoca a imagem de uma organização que se orienta pela aplicação de regras impessoais a casos concretos, através de procedimentos formais e controlada por autoridades profissionais e políticas, que respondem por ela frente a controles e audiências externas.⁵⁹

B) AS INTERAÇÕES ENTRE A POLÍCIA E O PÚBLICO

Esta face é problemática, porque, na verdade, grande parte do trabalho da polícia não envolve interação com criminosos — mas sim com populações definidas socialmente como focos potenciais de recalcitrância. A pesquisa mostra que, armada de um sistema de crenças que confunde legalidade com valores morais de classe média, a polícia volta-se para a vigilância de ambientes onde, ela su-

põe, tais valores são escassos — favelas, minorias étnicas, "zonas" e jovens. A definição de uma situação de suspeita, por parte do policial, é produto da aplicação, a contextos concretos, de um conjunto de indicadores sociais definidos como correlatos de "crime" ou "delinqüência" — "boas" ou "más" vizinhanças, áreas fronteiriças entre bairros socialmente heterogêneos, atributos individuais "desviantes" e modos de apresentações ao cidadão em interações com policiais como a hostilidade percebida e interpretada como desacato à autoridade, e que governa, em grande parte, a atitude do policial frente ao cliente. As pesquisas mostram como é resolvido, a nível prático, o dilema da lei e da ordem: legalidade para os cidadãos definidos como cumpridores da lei e imposição autoritária de ordem na periferia social e cultural. Esta tem reagido, nas democracias consolidadas, ou pela violência coletiva ou pela ação organizada de defesa de sua cidadania. No Brasil, os poucos estudos indicam a generalidade do modelo de ordem versus lei, agravado pela persistência histórica de um padrão de imposição de ordem pública que opõe a "polícia de gente" à "polícia de moleque", cujo instrumento é o chicote (a distinção é de um panfleto anônimo de 1825).

4. Democracia política e liberdades civis: um balanço

O estudo da implementação pública do controle social não é terreno propício para crenças otimistas sobre a generalização das liberdades civis. As contingências representadas pela distribuição desigual de riqueza e poder e pelas prioridades burocráticas de produção adicionadas às interpretações de senso comum que definem, para os atores do sistema de justiça criminal, os "crimes morais" e os "criminosos típicos" não favorecem a redução do hiato entre os ideais de igualdade e justiça e as práticas rotineiras das organizações de controle social. Entretanto — e que a experiência autoritária recente não nos deixa mentir — as ações organizadas de defesa dos direitos civis encontram numa cultura jurídica ancorada nos princípios dos procedimentos formalizados e da garantia dos direitos individuais um estímulo poderoso, nas democracias consolidadas, no sentido de contar com as propensões da autoridade pública a impor suas próprias representações do que seja fazer justiça.

Mas as democracias enfrentam os dilemas envolvidos na tensão entre "lei" e "ordem" como ideais potencialmente conflitivos de regulação pública das interações sociais. A que concepção de ordem deve a polícia servir? A referência a um bem público abstrato não

reduz as ambigüidades que a polícia enfrenta na sociedade democrática. A heterogeneidade e o pluralismo implicam na existência de diferentes concepções de ordem — algumas demandando maior uniformização dos comportamentos e demarcando precisamente as fronteiras morais entre o permitido e o censurado; outras mais permissivas e tolerantes em relação a excentricidade e idiosincrasias — e diferentes modelos de sua implementação. A brutalidade policial contra os negros e a repressão violenta aos *riots* nos anos sessenta produziram, nos intelectuais e nas organizações radicais de negros, a imagem da polícia como um exército colonial de ocupação, impondo uma legalidade que servia aos proprietários brancos através de métodos diferentes daqueles usados em ambientes de classe média e indifferente em relação aos valores culturais das comunidades negras.⁶⁰ No mesmo sentido, a heterogeneidade étnica e cultural na Inglaterra alterou os padrões convencionais de deferência e respeito ao policial, estrangido agora ao porte de arma.

Um outro problema tem a ver com as reações políticas das populações às percepções de escalada criminosa. Como o sistema de justiça criminal deve tratar o criminoso? Duas posições emergem no debate público. Por um lado, a justiça é vista como leniente em relação ao agressor: exigem-se punições mais severas das quais resulte a dissuasão a comportamentos criminosos. Os liberais argumentam que o sistema de justiça é desumano, corrupto e, portanto, incapaz de incutir nos cidadãos o respeito à ordem legal — que o sistema mesmo transgride ao produzir, por exemplo, a justiça tipo linha-de-montagem. As diferentes concepções políticas do que seja lei e ordem afetam o tema dos direitos civis. As concepções liberais influenciaram em muito o maior respeito dos tribunais aos direitos dos acusados e foram eficazes na redução da violência policial e do efeito de variáveis burocráticas sobre as decisões judiciais. Ora, esses ganhos liberais são interpretados, pelos conservadores, como a causa do aumento da criminalidade, na medida em que direitos civis e políticas penais humanitárias protegem o criminoso por resultar, de sua prática, a impunidade.

Mas há uma perspectiva teórica importante que elabora um diagnóstico mais sombrio da tensão entre liberdade e estado democrático — o tema foucaultiano do poder disciplinador e normatizador insidioso que articula estado e instituições e, sujeitando os corações e mentes individuais a seus propósitos, mantém a lei e a ordem e torna possível a governabilidade. A metáfora desse poder é o *panopticon*, onde “cada um, de acordo com seu lugar, é vigiado por todos ou

por alguns outros; trata-se de um aparelho de desconfiança total e circulante, pois não existe ponto absoluto”.⁶¹ Assim, a formalidade legal e a justiça criminal são interpretadas por M. Foucault como sistemas sutis de controle e normatização da plebe e a resistência ao controle insidioso desloca-se para arenas locais e setores sociais pouco integrados no mundo do trabalho ou aos valores dominantes. Entretanto, no Brasil sequer se consolidou uma tradição institucional de respeito aos direitos civis básicos e de uso de regras previsíveis na resolução de conflitos — o nosso *panopticon* observa de longe as batalhas entre quadrilhas no Rio de Janeiro e parece ser incapaz de distinguir o trabalhador do bandido.

Procurei identificar, neste ensaio, alguns dos obstáculos à expansão das liberdades civis aos pobres no Brasil. A continuidade da “polícia de gente” e da “polícia de moleque” é consistente com uma cultura jurídica dominante contaminada pelo elitismo e pelo particularismo e que define, no plano das regras formais, classes diferentes de cidadania. Não há como esperar, portanto, deferência e respeito, por parte dos excluídos, ao sistema de justiça criminal: a prática generalizada da impunidade — tanto em relação aos crimes de colarinho branco quanto no que se refere à corrupção da autoridade pública — e as barreiras econômicas e sociais ao acesso do pobre à justiça, adicionadas às experiências diretas com a violência policial contribuem para a descrença na legalidade como mecanismo de resolução de conflitos.

O mesmo efeito tem a percepção coletiva das alianças tácitas (e por vezes públicas) entre a autoridade e focos de desordem por ela mesmos definidos como tal. José Murilo de Carvalho mostra que os capoeiras, mesmo duramente perseguidos pela polícia, eram mobilizados pelos políticos dominantes para fraudar as eleições: “O conluio de ordem com a desordem, da lei com a transgressão, outrora tipificado no uso de capoeiras nas eleições, continua em plena vigência através do acordo tácito entre autoridades e banqueiros no jogo do bicho”.⁶² Não há como construir, portanto, uma cultura cívica nos termos propostos por Almond e Verba a partir de tais avaliações.

Mas sabemos pouco sobre as representações que os pobres elaboram da criminalidade e da organização policial como focos diferentes de privação de seus direitos legais. Um *survey* recente sobre atitudes em relação ao crime e à polícia realizado em Recife⁶³ permite explorar empiricamente este tema. Há um forte consenso (94,9%) quanto à falência da segurança pública na cidade — mesmo porque mais de um terço da amostra já foi assaltada uma ou

mais vezes e mais da metade assistiu recentemente alguma cena de violência. Não é surpreendente, portanto, que 78% dos entrevistados não confie na polícia e que mais de 83% acredite que ela é corrupta. Entretanto, quando interrogados sobre práticas policiais correntes e proposições de políticas de combate ao crime, o perfil atitudinal que emerge da pesquisa é, no mínimo, inquietante do ponto de vista da democratização dos aparelhos repressivos.

Por um lado, surpreende a consistência de atitudes favoráveis à “ordem” como estratégia de controle social em todos os níveis de renda e, por outro, o ímpeto punitivo que domina as atitudes dos grupos de baixa renda. Estes dados sugerem uma representação, diríamos, “esquizofrênica” do crime e do controle. Não confiam na polícia, mas pedem mais policiamento; acreditam que ela é corrupta; mas aceitam a tortura e o extermínio de bandidos. Mas há uma clara rejeição de medidas policiais como invasão de residências, prisões por falta de documentos e por vadiagem. Uma interpretação possível reside na incapacidade percebida de distinção, por parte do policial, entre o trabalhador e o bandido. Como trabalhador — e portanto, portador de direitos — ele não pode ser vítima da arbitrariedade policial porque não tem documentos, não pode ter sua residência invadida e muito menos, na contingência do desemprego, ser detido. O bandido, ao contrário, não é visto como portador de direitos — logo, não há limites normativos à sua punição.

QUADRO I — ATITUDES PUNITIVAS POR NÍVEL DE RENDA
RECIFE: 1986

% de indivíduos que concordam com	Até 10 SM	3-10 SM	Acima de 10 SM
Aumento de policiamento	94,7	88,4	85,9
Construção de mais prisões	86,6	79,6	63,3
Aumento de batidas policiais	85,3	90,1	83,3
Presença das forças armadas	85,1	73,9	62,8
Aumento de penas	81,2	71,7	66,2
Batidas policiais na favela	75,3	82,9	83,1
Pena de morte	75,2	63,5	55,7
Eliminação de bandidos pela polícia	60,1	46,4	44,2
Linchamentos	58,0	44,0	40,3
Espancamentos e outros castigos corporais nos presos	54,8	33,1	23,1

FONTE: Affonso Pereira e Luciano de Oliveira, “A polícia na boca do povo”, CPoli-FUNDAJ/Ministério da Justiça — Programa Ruas em Paz.

Atitudes não são necessariamente boas preditoras de comportamento; as pesosas não fazem necessariamente o que elas dizem. Um quadro diferente de representações populares do criminoso e da polícia é apresentado no estudo etnográfico de Alba Zaluar sobre a *Cidade de Deus*.⁶⁴ Ali, convivem no mesmo espaço trabalhadores e bandidos, frequentemente envolvidos em batalhas pelo controle das bocas de fumo. A densidade do crime organizado dotou o condomínio de uma imagem negativa que estigmatiza seus moradores junto à polícia e à sociedade. A identidade do trabalhador é definida por sua adesão à ética do trabalho e, neste artigo, se opõe à identidade do bandido. Entretanto, a ineficiência e o arbítrio da polícia e do judiciário estão na raiz de uma representação positiva do bandido — o “bandido formado” se apresenta como o vingador do povo quando defende os trabalhadores do “pedaço” contra a ameaça representada por outros bandidos. Estes são os pivetes ou “bandidos porcos” que não seguem as regras de convivência e respeito que tornam ordeira a coexistência de trabalhadores e bandidos. Entretanto, mesmo o “bandido formado” não escapa à representação negativa do “mundo do crime” pelo mundo do trabalho — o uso da força bruta e da arma nas relações sociais. A representação do bandido como covarde coincide com a representação do policial — que usa a arma e o poder de polícia indistintamente contra bandidos e trabalhadores. Neste processo, “a polícia faz o bandido” e o “bandido formado” é menos temido pelos trabalhadores do que o policial — é possível negociar e implementar um modelo de ordem social com o primeiro. Isto não quer dizer, de forma alguma, que o bandido e sua quadrilha constituem alternativa funcional de ordem e controle na periferia em relação às organizações do estado. Alba Zaluar nos mostra com riqueza de detalhes a rica vida associativa dos moradores da *Cidade de Deus* — associações de residentes, escolas de samba, blocos de carnaval e times de futebol. As organizações de lazer, centradas na vizinhança, mobilizam mais suporte da população. Seu significado político é inequívoco: ao representarem a negação da atomização egoísta, socializam seus membros tanto na “arte da associação” quanto na mobilização de recursos para a realização de interesses coletivos, seja do estado, seja da polícia clientelista. Mas o político é objeto de desconfiança — no samba, quando o político entra, o povo vai embora — e a barganha clientelista provoca reações de cinismo.

Ou seja: os estudos da pobreza urbana revelam o desenvolvimento, entre os pobres, da “arte da associação” e de um estilo de

sociabilidade que opõe barreiras ao isolamento — uma das dimensões do protótipo de sociedade puramente despótica que Tocqueville vislumbrou no sistema penitenciário. Hostis, desconfiados, descrentes ou cínicos em relação ao estado, os excluídos da cidadania constroem associações e, a partir delas, elaboram sistemas informais de legalidade voltados para a manutenção da ordem comunitária e a regulação das interações. Boaventura Santos⁶⁵ estudou a estrutura legal que emergiu em uma favela do Rio de Janeiro. A lei de Pasargada não questiona o sistema legal oficial — ambos se baseiam no reconhecimento do direito de propriedade — e muito menos pretende vigir fora da favela. Mas a lei de Pasargada inverte a norma de propriedade do direito oficial ao definir a legalidade pelos mesmos critérios que classificam oficialmente a ilegalidade. Ela é implementada através da associação de moradores e as habilidades legais, dada a informalidade do sistema, são amplamente distribuídas na favela. Os casos são resolvidos no momento e não há restrições ao acesso. As partes se representam com a ajuda de amigos e vizinhos e a mediação é o modelo dominante de resolução de conflitos. A lei de Pasargada resolve disputas, neutraliza focos potenciais de violência e dota a comunidade de respeito pela lei e ordem. E, o que é mais importante, evita a interferência das instituições e normas da “lei do asfalto” na comunidade local.

Volto, para concluir, aos temas iniciais deste ensaio. A criminalização de comportamentos políticos e a suspensão das liberdades individuais em sua repressão pelo regime autoritário em muito pouco alterou os padrões de vigilância e controle, historicamente empregados pelo estado brasileiro, sobre os setores “perigosos” das classes populares:⁶⁶ a estas, a “lei do asfalto” sempre apareceu distante, hostil e custosa, mesmo nos interregnos democráticos. E se a consolidação da democracia implica construção institucional, temos uma cidadania a construir como parte da transformação, no dizer do artista, de uma vergonha em nação.

Não penso, entretanto, que resulte da criminalização da tortura aprovada na Assembléia Constituinte a conversão da “polícia de moleque” em “polícia de gente” e, muito menos, que a modernização e a ampliação de recursos do poder judiciário produzam uma distribuição mais rápida e um acesso mais igualitário à justiça. O problema da articulação perversa entre cultura jurídica e estruturas burocráticas do sistema de justiça formal — da qual decorre o elitismo e os vieses decisórios que atropelam o exercício de liberdades civis en-

tre nós — e conspicuamente desconsiderado nas propostas de mudança institucional.⁶⁷

Talvez as bases de redefinição da cidadania brasileira residam, como sugere José Murilo de Carvalho, nas associações populares que dotam os participantes de uma identidade social a partir da qual interesses e direitos são reconhecidos, mesmo porque externos em relação às arenas estritamente políticas de participação.⁶⁸ Essas bases, como quer Fábio Wanderley Reis, certamente se distanciam do modelo ocidental: o caso brasileiro talvez opere uma inversão no processo clássico descrito por T. H. Marshall — aqui, o exercício de direitos civis pode pressupor a extensão das liberdades positivas à pobreza, alterando substantivamente suas condições existenciais.⁶⁹

Enquanto não se reduzem os hiatos sociais aprofundados que, para os cientistas sociais, explicam os déficits de cidadania no Brasil, o pobre experimenta os arremedos de *welfare state* que a Nova República lhe oferece e permanece alheio e pouco informado sobre o mundo da política. Participa de suas associações, explora os canais clientelísticos, é vitimizado eventualmente pelo crime nas ruas e pelas *blitzen* policiais e pode ver reduzida a desordem de seu mundo por alguma juridificação informal. Mas pode também, bruscamente, descobrir o seu poder e afirmar os seus direitos em algum quebra-quebra ou vaiando e apedrejando a comitiva presidencial. Este é o significado do “duro aviso” das ruas⁷⁰ a um processo de transição democrática que insiste em sua exclusão.

NOTAS

1. Agradeço aos colegas do seminário do CEBRAP (outubro/86), especialmente a Fábio Wanderley Reis, Guillermo O'Donnell e Paulo Sérgio Pinheiro, os comentários a um esboço inicial deste ensaio. Sou grato também a Affonso César Pereira, tanto pela discussão crítica do texto quanto pelo acesso generoso aos dados inéditos da pesquisa sobre atitudes da população da cidade de Recife em relação a práticas policiais, conduzida por ele e Luciano de Oliveira. Fábio W. Reis em muito contribuiu para tornar este trabalho mais legível e articulado — o que não diminui a responsabilidade do autor pelo resultado final.

2. Ver, por exemplo, a crítica de F. W. Reis à redução, operada pelos que postulam a “democracia plena”, das liberdades civis a “meros formalismos”: F. W. Reis, “Direitos humanos e sociologia do Poder”, trabalho apresentado ao 4.º Seminário do GT “Direito e Sociedade”, CLACSO, Belo Horizonte, 1987 (mimeo).

3. David Matza, *Becomins Deviant*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1969, pp. 143-197.

4. O trabalho mais significativo é o de A. Cicourel, *The social organization of juvenile justice*, New York, 1968. Uma discussão sumária da contribuição microsociológica para o estudo do poder encontra-se em A. L. Paixão, "A etnometodologia e o estudo do poder: notas preliminares", *Análise e Conjuntura*, 1/2 (maio-agosto de 1986), 93-110.

5. Uma amostra da crescente literatura sobre crime e violência no Brasil encontra-se em três coletâneas: Renato R. Boschi, ed. *Violência e Cidade*, Rio de Janeiro, Zahar, 1982; Maria Célia Paoli et alii, *A Violência Brasileira*, São Paulo, Brasiliense, 1982 e Paulo Sérgio Pinheiro, ed. *Crime, Violência e Poder*, São Paulo, Brasiliense, 1983. Ao longo deste ensaio, serão discutidos outros trabalhos relevantes sobre o tema.

6. Hélio Jaguaribe, "A Rocinha e o abismo da miséria", *Jornal do Brasil*, 21.8.87 e Alba M. Zaluar, "Crime e criminalidade nas classes populares do Rio de Janeiro", trabalho apresentado ao 4.º Seminário do GT "Direito e Sociedade", CLACSO, Belo Horizonte, 1987 (mimeo).

7. Paulo Sérgio Pinheiro, "Cenas de violência explícita", *Folha de S. Paulo*, 24.7.87, p. 3.

8. A bibliografia sobre o tema é vasta. Ver, como exemplos da lógica do argumento: Robert K. Merton, *Teoría y Estructura Sociales*, México, F.C.E., 1965, pp. 140-168; Walter B. Miller, "Lower class culture as a generating milieu of gang delinquency", *Journal of Social Issues*, 14, 1958, 5-19; Mancur Olson Jr., "Radip growth as a destabilizing force", *Journal of Economic History*, 23:4 (dezembro de 1963), 529-552. Para uma crítica relevante ao modelo, ver: D. Matza, ob. cit. e C. Tilly, "The chaos of the living city", C. Tilly, ed., *An Urban World*, Boston, Little Brown, 1974, pp. 86-108.

9. Ruben G. Oliven, "A violência como mecanismo de dominação e como estratégia de sobrevivência", *Dados*, 23/3 (1980), 371-376.

10. Edmundo Campos Coelho, *A Ecologia do Crime*, Rio de Janeiro, Comissão Nacional de Justiça e Paz/EDUCAM, 1978 e Antonio L. Paixão, "Crimes e criminosos em Belo Horizonte: 1932-1978", P. S. Pinheiro, ed., ob. cit., pp. 13-44.

11. Edmundo Campos Coelho, "Sobre sociólogos, pobreza e crime", *Dados* 23/3 (1980), 377-383.

12. J. S. Wallerstein e C. J. Wile, "Our Law-Abiding Law-Breakers", *Probation*, XXV (março-abril/47): 107-112; J. R. Williams e M. Gold, "From delinquent behavior to official delinquency", *Social Problems*, 20 (1972), pp. 209-229 e N. Denzin, "Notes on the criminogenic hypothesis: a case study of the American Liquor Industry", *American Sociological Review*, 42 (dezembro de 1977), pp. 905-920.

13. D. Matza, ob. cit., pp. 90-100.

14. John Kitsuse e Aaron Cicourel, "A note on the uses of official statistics", *Social Problems*, 11/2 (1963), 131-139; Barry Hindess, *The Uses of Official Statistics in Sociology*, London, Macmillan, 1973 e Edmundo Campos Coelho, "A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade", *Revista de Administração Pública*, 12/2 (abril-junho de 1978), 139-161.

15. Charles R. Tittle, Wayne J. Vilemez e Douglas A. Smith, "The myth of social class and criminality: an empirical assesment of the empirical evidence", *American Sociological Review*, 43 (outubro de 1978), 643-656.

16. Idem, p. 652.

17. Idem, p. 652.

18. Howard S. Becker, *Outsiders*, New York, Free Press, 1963 e *Sociological Work*, Chicago, Aldine, 1970; Edwin Lemert, *Human Deviance, Social Problems and Social Control*, Englewood Cliffs, Prentice Halls, 1967 e D. Matza, ob. cit.

19. Ver Louis Chevalier, *Classes Laborieuses et Classes Dandereuses*, Paris, Hachette, 1978 e Alan Silver, "The demand for order in civil society", David J. Bordua, ed., *The Police*, Nova York, Wiley, pp. 1-24.

20. Ver E. Hobsbawm, *Primitive Rebels*, Manchester, Manchester University Press, 1959; G. Rude, *La Multitud en la Historia*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1971; Douglas Hay et alii, *Albion's Fatal Tree*, New York, Pantheon Books, 1975; Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution*, Reading, Addison Wesley, 1978 e E. P. Thompson, "The moral economy of the english crowd in the eighteenth century", *Past and Present*, 50 (fevereiro/71), 76-136.

21. D. Hay, "Property, authority and the criminal law", D. Hay et alii, ob. cit.

22. C. Tilly, ob. cit.

23. Ver, entre outros, José Murilo de Carvalho, *Os Bestializados*, Rio de Janeiro, Companhia das Letras, 1987; Roberto da Matta, *Carnavais, Malandros e Heróis*, Rio de Janeiro, Zahar, 1979; *A Casa e a Rua*, São Paulo, Brasiliense, 1985 e Wanderley Guilherme Santos, *Cidadania e Justiça*, Rio de Janeiro, Campos, 1979 e "Reflexões sobre a questão do liberalismo: um argumento provisório", in B. Lamounier et alii eds., *Direito, Cidadania e Participação*, São Paulo, T. A. Queirós, 1981, pp. 157-188.

24. Wanderley Guilherme dos Santos, artigo cit., p. 181.

25. J. M. de Carvalho, ob. cit.

26. J. M. de Carvalho, ob. cit pp. 138 e 139.

27. Alba M. Zaluar, *A Máquina e a Revolta*, São Paulo, Brasiliense, 1985, pp. 160-163.

28. Roberto da Matta, "As raízes da violência no Brasil", in W. C. Paoli et alii, ob. cit., p. 41.

29. Ver A. Silver, artigo cit., e Peter Manning, *Police Work*, Cambridge, The MIT Press, 1977.

30. A. Silver, artigo cit.

31. R. Stoch, "The Plasue of blue locusts: police reform and popular resistance in Northern England, 1840-1857", *International Review of Social History*, XV (1975), 61-90.

32. Antonio L. Paixão, "A organização policial numa área metropolitana brasileira", *Dados*, 25/1 (1982), 63-85; Luciano de Oliveira, *Sua Excelência, o Comissário*, tese de Mestrado, PIMES, Recife, 1984 (mimeo) e Roberto Kant de Lima, *Legal Theory and Judicial Practice: Paradoxes of Police Work in Rio de Janeiro City*, tese de Doutorado, Cambridge, Harvard University, 1986 (mimeo).

33. Roberto Kant de Lima, "Cultura jurídica e práticas policiais: a produção e reprodução da ética policial no Rio de Janeiro", trabalho apresentado ao 4.º Seminário do GT "Direito e Sociedade", CLACSO, Belo Horizonte, 1987 (mimeo), p. 29.

34. A referência clássica é weberiana: Max Rheinstein, ed., *Max Weber on Law in Economy and Society*, Cambridge, Harvard University Press, 1954. Ver comentário e a elaboração de Philippe Nonet e Philip Selznick, *Law and Society in Transition*, New York, Octason Books, 1978, pp. 53-72 e Roberto Mangabeira Unger, *O Direito na Sociedade Moderna*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979, pp. 57-95.

35. O argumento a favor da autonomia da ordem legal na sociedade capitalista encontra-se nos textos citados na nota anterior. Uma discussão das controvérsias entre o "liberalismo legal", os "marxistas instrumentais" e o "neomarxismo" encontra-se em I. Balbus, "Comodity form and legal form: an essay on the relative autonomy of the law", *Law and Society Review*, 11 (1977), 571-588; A. Hunt, "Theo ideology of law: advances and problems in recent applications of the concept of ideology to the analysis of law", *Law and Society Review*, 19/1 (1985), 11-37; Boaventura dos Santos, "Law and community: the changing nature of state power in late capitalism", R. L. Abel, ed., *The Politics of Informal Justice*, v. 1/249-266, New York, Academic Press, 1982; A. Stone, "The Place of law in the marxian structure-superstructure arche-type", *Law and Society Review*, 19/1 (1985), 39-67 e David Trubek, "Complexity and contradiction in the legal order: balbus and the challenge of critical social thought about law", *Law and Society Review*, 11 (1977), 529-569.

36. M. Rheinstein, ob. cit., pp. 299-356. Ver ainda a elaboração de Jurgen Habermas, *The Theory of Communicative Action*, v. 1/243-271, *Reason and the Rationalization of Society*, Boston, Beacon Press, 1983.

37. P. Nonet e P. Selznick, ob. cit., p. 58.

38. W. J. Chambliss, "A sociological analysis of vagrancy", *Social Problems*, 12 (1964); 46-67; Claus Offe, *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge, the MIT Press, 1984, pp. 88-118 e Ian Taylor et alii eds., *Criminologia Crítica*, Rio de Janeiro, Graal, 1980.

39. Carl B. Klockars, "The contemporary crisis of marxist criminology", *Criminology*, 16/4 (fevereiro de 1979) e D. Trubek, artigo cit.

40. Abraham S. Blumberg, "The practice of law as confidence game", *Law and Society Review*, 1 (1967), 15-39.

41. David Sudnow, "Normal crimes: sociological features of the penal code", *Social Problems*, 12 (1965), 25-76.

42. Thurman Arnold, *The Symbols of Government*, New Haven, Yale University Press, 1935; Murray Edelman, *Political Language*, New York, Academic Press, 1977; Joseph R. Gusfield, *The Culture of Public Problems*, Chicago, The University of Chicago Press, 1981.

43. J. Gusfield, ob. cit., pp. 173-185.

44. J. Gusfield, ob. cit., p. 142.

45. Ver Peter Mohugh, *Defining the Situation*, Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1968.

46. D. Trubek, artigo cit., p. 544.

47. M. Edelman, ob. cit., pp. 17 e 18.

48. Ver o importante trabalho de Jerome Skolnick, *Justice Without Trial*, New York, Wiley, 1966.

49. John Hagan, John D. Hewitt e Duane F. Alwin, "Ceremonial justice: crime and punishment in a Loosely Coupled System", *Social Forces*, 58/2 (dezembro de 1979): 506-527.

50. Antonio L. Paixão, "Polícia civil x Polícia militar: a imposição da ordem na sociedade brasileira", *Jornal do Brasil*, Caderno Especial, 25.1.81, p. 1 e Paulo Sérgio Pinheiro, "Polícia e crise política: o caso das polícias militares", in M. C. Paoli et alii, ob. cit., pp. 57-91.

51. Roberto K. de Lima, artigo cit., p. 4.

52. Idem, pp. 27-32.

53. Edmundo Campos Coelho, "Administração da justiça criminal: análise preliminar", trabalho apresentado ao Seminário "Crime e Castigo", Rio de Janeiro, FCRB, 1985 (mimeo).

54. Edmundo Campos Coelho, artigo cit. (nota 53), p. 26.

55. Idem, ibidem.

56. Alexis de Tocqueville, *On the Penitentiary System in the United States and its Application in France*, Carbondale, Southern Illinois University Press, 1964. Ver, também, Roger Boesche, "The prison: Tocqueville's model for despotism", *Western Political Quarterly*, XXXIII/4 (dezembro de 1980), 550-563.

57. Edmundo Campos Coelho e Antonio Luiz Paixão, *Caracterização da População Prisional em Minas Gerais e no Rio de Janeiro*, Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 1984 (mimeo); Antonio Luiz Paixão, *Recuperar ou Punir?*, São Paulo, Cortez Editora, 1987; Vinicius N. Caldeira Brant, *O Trabalhador Preso no Estado de São Paulo*, São Paulo, CEBRAP, 1986 (mimeo).

58. Egon Bittner, *The Functions of the Police in Modern Society*, New York, Aronson, 1975; David J. Bordua, ed., ob. cit.; Peter Manning, *Police Work*, Cambridge, The MIT Press, 1977 e A. Ciucorel, ob. cit.

59. Ver A. L. Paixão, artigo cit. (nota 32).

60. Robert Blauner, *Racial Oppression in America*, New York, Harper & Row, 1972.

61. Michel Foucault, *Microfísica do Poder*, Rio de Janeiro, Graal, 1982.

62. José Murilo de Carvalho, ob. cit., p. 164.

63. Alguns dos achados encontram-se no artigo de Luciano de Oliveira e Affonso Pereira, "A polícia na boca do povo e a percepção social do combate à violência", trabalho apresentado ao seminário "Sociedade, violência e polícia", Recife, Fundação Joaquim Nabuco, 1986 (mimeo).

64. Alba Zaluar, ob. cit., pp. 132-169.

65. Boaventura dos Santos, "The law of the oppressed: the construction and reproduction of legality in Pasargada", *Law and Society Review*, 12 1977, 5-126.

66. Paulo Sérgio Pinheiro mostra que a emergência dos direitos humanos como problema público no Brasil deve-se à extensão, operada pelo regime autoritário, dos maus-tratos e torturas a "largos contingentes das classes médias (e às vezes até mesmo a membros das classes dominantes)". Paulo S. Pinheiro, "Violência e cultura" in B. Labounier, et alii, ob. cit., p. 31.

67. Ver R. K. Lima, "Legal theory and judicial practice", ob. cit. (nota 32), pp. 247-282.

68. José Murilo de Carvalho, ob. cit., pp. 161-164.

69. Fábio Wanderley Reis, artigo cit., pp. 13-16.

70. "Um duro aviso para o governo", *Veja*, 983 (8.7.87), 18-31.