

Conselho Acadêmico
Ataliba Teixeira de Castilho
Carlos Eduardo Lins da Silva
José Luiz Fiorin
Magda Soares
Pedro Paulo Funari
Rosângela Doin de Almeida
Tania Regina de Luca

Proibida a reprodução total ou parcial em qualquer mídia
sem a autorização escrita da editora.
Os infratores estão sujeitos às penas da lei.

A Editora não é responsável pelo conteúdo da Obra, com o qual não necessariamente concorda.
Os Organizadores e os Autores conhecem os fatos narrados,
pelos quais são responsáveis, assim como se responsabilizam pelos juízos emitidos.

Consulte nosso catálogo completo e últimos lançamentos em www.editoracontexto.com.br.

CRIME, POLÍCIA E JUSTIÇA NO BRASIL

RENATO SÉRGIO DE LIMA
JOSÉ LUIZ RATTON
RODRIGO GHIRINGHELLI DE AZEVEDO
(orgs.)



editoracontexto



Copyright © 2014 Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Todos os direitos desta edição reservados à
Editora Contexto (Editora Pinsky Ltda.)

Montagem de capa e diagramação

Gustavo S. Vilas Boas

Preparação de textos

Beatriz Rodriguez

Laís Figueiredo

Patrícia Nogueira

Lilian Aquino

Revisão

Tomoe Moroizumi

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

(Câmara Brasileira do Livro, sp, Brasil)

Crime, polícia e justiça no Brasil / Organização Renato Sérgio de Lima,
José Luiz Rattón e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo. – São Paulo:
Contexto, 2014.

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-85-7244-744-7

1. Crimes e criminosos – Brasil 2. Criminologia – Aspectos sociais
3. Justiça penal – Brasil 4. Problemas sociais 5. Segurança pública –
Brasil 6. Violência I. Lima, Renato Sérgio de. II. Rattón, José Luiz.
III. Azevedo, Rodrigo Ghiringhelli de.

14-02523

CDD-364.981

Índice para catálogo sistemático:

1. Brasil : Crime, polícia e justiça : Problemas sociais 364.981

2014

EDITORA CONTEXTO

Diretor editorial: *Jaime Pinsky*

Rua Dr. José Elias, 520 – Alto da Lapa

05083-030 – São Paulo – SP

PABX: (11) 3832 5838

contexto@editoracontexto.com.br

www.editoracontexto.com.br

Sumário

Um livro necessário	11
Introdução.....	13
o Modernidade tardia e violência.....	16
<i>José-Vicente Tavares-dos-Santos</i>	
X Violência e ordem social.....	26
<i>Luiz Antonio Machado da Silva</i>	
Etos guerreiro e criminalidade violenta.....	35
<i>Alba Zaluar</i>	
- Teorias clássicas e positivistas.....	51
<i>Marcos César Alvarez</i>	
Violência e representações sociais.....	60
<i>Maria Stela Porto</i>	
Urbanismo, desorganização social e criminalidade	71
<i>Braulio Silva e Frederico Couto Marinho</i>	

Seletividade penal e acesso à justiça

Jacqueline Sinhoretto

Acesso à justiça e seletividade penal são duas faces da mesma questão, trabalhadas por bibliografias distintas nos últimos 40 anos. A literatura sobre acesso à justiça preocupou-se com as circunstâncias em que cidadãos com demandas de administração de conflitos acessam os serviços públicos de justiça e com as barreiras encontradas para alcançar a solução almejada. O problema formulado em torno do acesso à justiça é saber como o Estado responde à busca ativa de direitos pelos cidadãos. O foco das pesquisas foi maior em torno dos processos de seleção de casos e o desfavorecimento de grupos sociais com menos recursos.

No caso da seletividade penal, o Estado, em vez de demandado, é quem acusa e persegue os indivíduos por suas infrações à legislação criminal. O foco das pesquisas está nas condições de estabelecimento e cumprimento de garantias ao indivíduo incriminado e na preferência das instituições judiciais em tratar certos tipos de crime em detrimento de outros. O problema formulado em torno da

seletividade penal é entender como e por que o Estado privilegia a perseguição de certas condutas ou de certos grupos de criminosos ou é tolerante com outras condutas e grupos sociais.

Trata-se de pensar em como as instituições do sistema de justiça operam constrangimentos e seleções para certos atores sociais que movimentam suas habilidades e capitais na tentativa de lidar com filtros institucionais. Os mais bem afortunados são aqueles cujas demandas por justiça transitam facilmente pelas estruturas judiciais e suas infrações atraem pouca atenção da repressão penal. Os desfavorecidos são os que atraem a repressão penal aos seus modos de morar, trabalhar, comerciar, viver e encontram muitas dificuldades em administrar os conflitos de que são protagonistas por regras e procedimentos estatais.

Estudos das ciências sociais têm demonstrado a existência de tratamento diferenciado das instituições judiciais e policiais entre demandas e públicos – o que gera desigualdades sociais ao privilegiar ou bloquear o exercício dos direitos. A criação de desigualdades no acesso à justiça e na defesa de garantias diante da repressão penal constitui um problema jurídico-político importante das democracias modernas, assentadas nos princípios criados pelo constitucionalismo revolucionário do final do século XVIII (nos adventos da Independência Americana, da Revolução Francesa e do republicanismo inglês). O tratamento igualitário diante das leis a todos os indivíduos, independente de estamento, classe, credo religioso ou convicção política, aliado à independência do Poder Judiciário para julgar os excessos dos governantes, foi a pedra de fundação da democracia moderna, erigida sobre a construção da cidadania.

Mas se é possível localizar historicamente a codificação do princípio do tratamento igualitário e da independência judicial em relação às estruturas de poder, a sua realização dependeu e ainda depende de lutas por reconhecimento de grupos sociais desfavorecidos que, há mais de dois séculos, sinalizam que a independência judicial com relação às hierarquias sociais tem sido mais um princípio formal do que uma experiência concreta.

Karl Marx foi um dos primeiros a tornar evidente a vinculação da legislação liberal à defesa dos interesses da classe proprietária, quando investigou acusações de roubo de lenha que estariam levando camponeses à prisão e gerando protestos. Ao analisar o conflito, concluiu que novas legislações sobre a propriedade da terra transformaram em crime a prática milenar de uso comunal de recursos como florestas e rios, elementar à sobrevivência dos camponeses e seu modo de vida (Marx, 1987). A adoção da legislação liberal exercia um papel importante na criação da desigualdade de classe; o judiciário e a polícia eram aparatos necessários à subordinação material e simbólica dos camponeses ao incipiente capitalismo alemão.

A constatação do duplo viés classista do judiciário orientou a crítica de esquerda durante muitas décadas. De um lado, a alegação de que as normas jurídicas liberais expressam uma ordem social assentada na desigualdade, protegendo a propriedade privada e mantendo em desvantagem estrutural as classes populares que, sem alternativa, tornam-se trabalhadoras ou marginais. De outro, a constatação de que os conflitos de interesse das classes populares não encontram expressão no direito positivado, que individualiza as demandas e não reconhece direitos e práticas sociais de base tradicional e comunal.

O direito de acesso à justiça entrou na pauta da construção da cidadania e do Estado de bem-estar social com a adoção de políticas de assistência judiciária a pessoas pobres. Trata-se de um reconhecimento de que não é possível assegurar tratamento igualitário diante das leis, numa sociedade de desigualdade econômica, no contexto de um judiciário burocratizado e profissionalizado, sem assegurar aos trabalhadores e aos acusados de crimes o acesso gratuito ou subsidiado aos serviços de advogados.

Na segunda metade do século XX, com o impacto da construção de democracias mais recentes na Europa, que consolidaram o Estado Social de Direito, e com o grande agito político e cultural nos EUA, promovido pelo movimento por direitos civis de minorias, introduzindo de modo duradouro as pautas das relações raciais e de gênero, multiplicaram-se as críticas ao igualitarismo formal. Além da clássica crítica de atuação classista do judiciário, as feministas passaram a denunciar a desigualdade de gênero nas práticas judiciais e policiais, que negligenciavam o tratamento da violência doméstica e da discriminação das mulheres no mercado de trabalho. Movimentos negros nos dois lados do Atlântico denunciaram o racismo institucional e o colonialismo entranhado na repressão policial contra negros e oriundos das ex-colônias, demonstrando a super-representação numérica das minorias políticas na população prisional. (Para melhor entendimento do contexto social e intelectual em que se desenvolvem os estudos sobre administração da justiça, ver Santos, 1995).

Nesse contexto, a preocupação com a desigualdade de acesso dos cidadãos aos meios institucionais de justiça, nos anos 1970, motivou um grupo de pesquisadores liderados por Mauro Cappelletti a desenvolver o Projeto de Florença, um levantamento internacional comparativo, financiado pela Fundação Ford, das políticas de acesso à justiça criadas pelos estados nacionais. Como resultado, identificaram três tipos de políticas que teriam se sucedido no tempo, como "ondas" de expansão do direito de acesso à justiça (Cappelletti e Garth, 1988). As primeiras políticas criadas foram de assistência judiciária, as quais eram destinadas a subsidiar os custos de advogados e taxas judiciais a indivíduos com restrições financeiras. Mas as barreiras de acesso não se resolvem apenas com o assistencialismo individual. O desconhecimento das leis, da linguagem, as diferenças de expressão podem levar

largas parcelas a não serem capazes de traduzir um sentimento de injustiça em uma demanda legal, ou até mesmo desconfiar da imparcialidade dos tribunais. Além disso, era preciso assegurar, por novos institutos processuais, os direitos coletivos e difusos. Assim, a segunda "onda" das reformas que expandiram o acesso à justiça visou institucionalizar as causas e ações coletivas. E a terceira "onda" preocupou-se com a facilitação do processamento das causas de pequeno valor, tanto no sentido de torná-lo economicamente viável como no sentido de simplificar procedimentos, rituais e linguagem na tentativa de superar também barreiras simbólicas.

O Projeto de Florença foi muito sensível à discussão de experiências de facilitação do acesso dos demandantes de pequenas causas, em especial, consumidores, inquilinos e endividados. Observou casos ao redor do mundo, incluindo países socialistas do Leste Europeu, Japão, Índia, além de experiências bem-sucedidas em grandes metrópoles, sempre com a preocupação na efetivação dos direitos para as pessoas dos estratos sociais menos favorecidos, com destaque para ritos processuais que possam compensar a desigualdade entre as partes.

Apontou também para os limites dessas reformas em países onde a desigualdade social é muito grande, sinalizando que os tribunais de pequenas causas não podem substituir reformas sociais e econômicas mais amplas. Indicou que as estratégias de desvio das causas pequenas dos tribunais comuns têm limites quando há direitos constitucionais em jogo. Apontou, ainda, que boas soluções podem vir pela criação de tribunais de vizinhança, desprofissionalizados, e pela contribuição de parajurídicos, isto é, árbitros e conciliadores com diferentes graus de formação jurídica. Ressaltou que não há fórmulas a serem seguidas, pois o que deve ser buscado é sempre a construção da igualdade de condições e de direitos (Cappelletti e Garth, 1988).

Laura Nader acrescentou outras críticas à informalização da justiça ao argumentar que os procedimentos informalizados nos EUA desfavoreceram a efetividade da conquista de novos direitos no campo trabalhista, de direitos difusos, das mulheres, dos negros e de minorias em geral. Os procedimentos de conciliação e arbitragem informalizados levam à necessidade de renegociação caso a caso de direitos conquistados com grande mobilização social, individualizando conflitos que os movimentos sociais haviam conseguido politizar. Ela os associa a uma reação conservadora à expansão de direitos e a adesão à ideologia da harmonia coerciva, isto é, a ideia de que reivindicar direitos é uma atitude negativa que perturba a paz coletiva (Nader, 1994).

Apesar do impacto positivo do Projeto de Florença para as reformas judiciais visando à expansão de direitos cíveis, e de sua vinculação às críticas de esquerda, ele não dialogou tanto com as críticas ao direito penal e à prisão. Diversas correntes de pensamento desenvolveram-se na segunda metade do século XX criticando os efeitos estigmatizantes e as funções de criação e manutenção de hierarquias sociais

desenvolvidas pela implementação de políticas penais. Destacam-se Howard Becker, com a renovação da teoria do desvio, o redirecionamento do interesse de pesquisa para os processos de incriminação e as instituições; Michel Foucault, com a crítica aos saberes científicos, aos ideais de humanização e ressocialização, a demonstração da funcionalidade da prisão para a gestão diferencial dos ilegalismos; Louk Hulsman e Nils Christie, com as proposições do abolicionismo penal; Jock Young, Alessandro Baratta, Lola Aniyar de Castro, Rosa Del Olmo, entre outros, com a proposição de um direito penal mínimo e a defesa de formas alternativas de administração de conflitos. Um dos argumentos centrais das criminologias de vertente crítica é o caráter seletivo do direito penal, que assume funções de controle social via pressão da polícia e dos tribunais sobre os ilegalismos próprios das classes populares.

A expressão mais recente desse modo de crítica está hoje nos estudos de Loïc Wacquant, com a demonstração do impacto da seletividade penal na vida dos territórios de exclusão, como os guetos negros norte-americanos, os *banlieus* franceses ou as *villas*, periferias e favelas latino-americanas. Segundo ele, a criminalização é hoje uma forma central de gestão da pobreza, com o declínio das políticas de bem-estar e o avanço do Estado penal como forma de organização sociopolítica associada ao neoliberalismo econômico (Wacquant, 2011).

Nos anos 1970-1990, reformulou-se o problema da violência urbana, com o crescimento dos homicídios e dos crimes patrimoniais nas principais cidades do mundo. A internacionalização dos tráficos ilegais criou novos problemas e mudou o padrão de organização do crime. As políticas públicas em geral responderam a isso com endurecimento das leis e do tratamento penal e prisional, gerando o fenômeno do encarceramento em massa em alguns países, o que teria aprofundado os efeitos de seleção e desigualdade na persecução estatal de certas modalidades criminais. O encarceramento pode ser visto como massivo quando uma boa parcela da população de um território ou segmento social passa por processos de criminalização e tem experiências com a justiça criminal, a polícia ou a prisão. Segundo David Garland (2008), trata-se de uma mudança de larga escala no paradigma punitivo, deixando para trás o welfarismo penal e avançando na direção de uma nova cultura do controle, com um duplo padrão de gestão das infrações. Simultaneamente são geridas estratégias de tolerância a modalidades de infrações, cometidas em circunstâncias aceitas como normais, enfatizando a dimensão da vigilância e do controle dos riscos, e estratégias de endurecimento no tratamento de infrações vistas como monstruosas, às quais se aplicaria a segregação e até mesmo a eliminação dos infratores.

No Brasil, essa discussão internacional foi incorporada a partir de pautas específicas. Para Eliane Junqueira (1996), a própria construção do campo de estudos sociojurídicos no Brasil confundiu-se com o debate em torno do acesso à justiça.

Um dos estudos inaugurais foi realizado por Boaventura de Sousa Santos numa favela do Rio de Janeiro no princípio dos anos 1970. A ocupação ilegal do solo significava uma importante barreira para o uso da justiça estatal na administração de conflitos, seja nos conflitos de propriedade (não reconhecida pelo direito), seja nos demais conflitos, dada a situação de desconfiança mútua entre polícia e moradores das favelas. Segundo o estudo de Santos (1977), a população sentia que a polícia não existia para defender seus interesses, mas estava presente na favela para realizar a repressão dos moradores, em defesa de interesses de outros grupos sociais. Também era negativa a avaliação do judiciário. Na situação de liminaridade, a comunidade organizou um sistema local de administração de conflitos, sediado na associação de moradores, que foi batizado por Santos como *Direito de Pasárgada*. O estudo de Santos pautou o debate no Brasil com duas tendências significativas para o contexto dos anos 1980: a crítica do classismo e das barreiras de acesso à justiça estatal, com a consequente discussão sobre direitos coletivos e atenção aos territórios de exclusão, e a pesquisa de formas alternativas de administração de conflitos, em busca de mecanismos e concepções populares de justiça que pudessem sinalizar caminhos de construção da cidadania.

Os estudos de Joaquim Falcão (1984) sobre conflitos urbanos no Recife inauguraram a discussão sobre direitos coletivos na literatura sociojurídica nacional. Para ele, as reformas judiciais para codificação e processamento de ações coletivas e a crítica à cultura jurídica liberal individualista apareciam como condições necessárias à transição democrática que se anunciava no país. Vínculos de classe e adesão à cultura jurídica dominante constituíam elementos que tornavam necessárias não só a reforma institucional, mas também a formação e seleção dos novos operadores jurídicos, a fim de combater o reforço das hierarquias sociais também internamente às instituições judiciais.

Também no Recife, Luciano Oliveira (2004) voltou o foco às “funções judiciais” desempenhadas informalmente pela polícia. Ao descrever os procedimentos informais utilizados pelos comissários de polícia para administrar toda sorte de conflitos nos bairros populares, o autor descreveu um fenômeno relevante para compreender a atuação policial e a seleção de conflitos operada no sistema legal brasileiro. Para ele, os procedimentos extrajudiciais da polícia eram largamente utilizados em razão do bloqueio das instituições de justiça, ainda nos anos 1980, às pequenas causas, que não dispunham de instâncias especializadas e simplificadas de tratamento institucional. Seu estudo deu impulso à criação dos juizados especiais, anos depois.

Para além de um improviso diante das barreiras de acesso à justiça, a arbitrariedade na seleção de casos foi tema chave dos estudos empíricos sobre organizações policiais nos anos 1980. Paixão (1982), Kant de Lima (1995) e Mingardi (1992), nas

etnografias da polícia civil, deixaram evidentes as concepções subjacentes à lógica de seleção de casos. Antes de se orientar pela legislação processual – que obriga a apurar e dar andamento a todas as comunicações de delitos –, a polícia mobiliza conhecimentos específicos informais que hierarquizam e permitem a seleção dos casos que serão investigados e levados ao conhecimento do judiciário e os que serão administrados por vias extraleais de conciliação ou punição, e aqueles cujo tratamento será evitado.

Os estudos constataram que a polícia não se identifica à atividade de implementação da lei, orientando a seleção dos casos por uma ética particular (Lima, 1989) ou por uma lógica em uso (Paixão, 1982), as quais permitem priorizar os conflitos – e os clientes – considerados legítimos para o sistema penal. O saber policial informal, baseado em visões etiológicas do crime que aliam traços de racismo científico a teses ecológicas, acredita poder reconhecer os criminosos em seus sinais, hábitos, linguajar, vestimenta, locais de circulação. Constataram que a polícia realizava o controle do crime trabalhando com um público conhecido, identificado às desordens sociais, familiares e biológicas, sediado em territórios específicos, como cortiços, favelas, periferias, zonas urbanas deterioradas. Significa que o controle do crime confundia-se com o controle de classes populares, consideradas perigosas e desviantes, indo ao encontro de estudos históricos sobre a polícia, como o de Holloway (1989) a respeito da relação violenta com os escravizados e capoeiras, e Pinheiro (1979), sobre a violência policial contra as classes pobres.

Estudos feministas concluíram que a maior parte da violência nas relações de gênero estava fora dos conflitos destinados ao sistema legal. E passaram a pautar a criação de delegacias especializadas, que foram implantadas ao longo dos anos 1990 em todo o país. No entanto, quando os conflitos de gênero ingressavam nos tribunais eram administrados segundo uma lógica que reforçava as hierarquias e os preconceitos sexistas na origem do conflito, associando às mulheres o papel doméstico e aos homens o de provedor (Corrêa, 1983).

Ao final dos anos 1980, uma pesquisa nacional mediu a utilização do judiciário, constatando que apenas 45% das pessoas que tiveram conflitos judicializáveis procuraram as instâncias estatais e, em se tratando de crimes, 72% não utilizaram a justiça (IBGE, 1990). Esses números impressionaram os cientistas sociais (Sadek, 2001; Santos, 1994; Pandolfi et al., 1999) e impulsionaram as demandas por reformas judiciais.

Sadek desenvolveu um programa de pesquisa para conhecer os números do judiciário, a visão dos operadores sobre seu papel, e orientou caminhos de reformas. Seus resultados mostraram uma crescente busca pela justiça, impulsionada por um maior conhecimento dos direitos, incluindo novos direitos, o reconhecimento de que reformas eram necessárias, a criação de projetos inovadores na área do acesso à justiça, mas sinalizaram também o poder da elite jurídica para controlar os rumos das reformas.

Pesquisadores do IUPERJ também se empenharam em compreender o funcionamento do judiciário no Brasil, a expansão da judicialização das relações sociais e dos mecanismos de acesso à justiça (Vianna et al., 1999), sobretudo com a criação dos juizados especiais, a partir de 1995. Identificaram os movimentos de autorreforma da instituição, que buscava se abrir para as críticas e democratizar o acesso, sem, contudo, perder o controle dos procedimentos e do poder da instituição.

De fato, a partir da Constituição de 1988, diversos mecanismos de democratização do acesso à justiça foram postos em movimento, desde ações coletivas, reconhecimento de novos direitos, expansão dos serviços via criação de varas especializadas e juizados especiais, informalização de procedimentos e simplificação de ritos, autonomia às defensorias públicas. Em 2004, uma reforma constitucional criou conselhos centralizados de controle externo e promoveu mudanças administrativas.

Os vinte anos de mudanças estão representados nos novos números sobre a utilização da justiça estatal pelos cidadãos. Em 2010, a procura pela justiça estatal havia aumentado para 58%, chegando a 70% se somada a utilização dos juizados especiais (IBGE, 2010). Entre os que não procuraram a justiça, 27% administraram o conflito por meio de mediação/conciliação, podendo ter utilizado algum programa com financiamento estatal. Atualmente, as possibilidades de administrar conflitos no âmbito estatal se ampliaram e diversificaram, para além dos processos formais e dos juizes. Aumentou o uso da justiça comum e é evidente a importância da simplificação processual e da conciliação.

Se no campo cível diversas mudanças trouxeram democratização no acesso à justiça, ao observar a dimensão da qualidade das soluções e do serviço judicial, o entusiasmo arrefece. Pesquisas etnográficas enfocaram a experiência dos usuários com os juizados e têm constatado procedimentos burocratizados, soluções padronizadas, manutenção de hierarquias, preocupação maior com a rapidez do desfecho do que com os direitos das partes (Chasin, 2007; Sinhoretto, 2011). Esse diagnóstico é reforçado pelos estudos sobre juizados criminais (Azevedo, 2000; Batitucci et al., 2010; Amorim et al., 2003).

No campo da polícia, contudo, a defendida reforma de concepções e procedimentos não aconteceu. Pesquisas recentes têm constatado entraves para uma renovação no atendimento dos cidadãos e na eficiência do trabalho policial muito parecidos aos que foram encontrados nos anos 1980 (Misse, 2010). Dados oficiais revelam que menos de 3% dos homicídios cometidos nos últimos 10 anos foram solucionados pela investigação (ENASP, 2012), retratando a grande impunidade dos crimes contra a vida. O Mapa da Violência (Waiselfisz, 2012) indica que as vítimas de homicídio são jovens, na maioria negros, oriundos de áreas de exclusão social. Além de terem perdido o direito à vida, essas vítimas não têm direito à justiça e suas mortes pouco interessam ao sistema penal.

De outro lado, a população prisional dobrou no Brasil nos últimos 10 anos, atingindo 550 mil presos, e quadruplicou no estado de São Paulo, atingindo 220 mil presos. Se há impunidade para vítimas de crimes violentos, há muita produção do sistema penal, superlotando as penitenciárias, que não param de ser construídas. Grande parte da população prisional é acusada de crimes patrimoniais, muitos cometidos sem violência, e por tráfico de drogas, em pequenas quantidades. Mais de 40% dos presos brasileiros aguardam julgamento, relevando imensas barreiras de acesso a um dos primeiros direitos civis codificados. Os dados indicam que os jovens negros das periferias das grandes cidades constituem a clientela preferencial do aprisionamento. É um quadro de encarceramento massivo, focalizado numa população específica, com objetivo de controlá-la pela repressão penal, em taxas que são mais elevadas do que o sistema judiciário é capaz de absorver, e com insuficientes iniciativas de tratamento penitenciário para a ressocialização.

Sem a reforma das polícias e do serviço judicial na área penal (legislação, estrutura e procedimentos), persistimos com fluxos de processamento de casos que são mais ágeis para alguns tipos de conflitos e protagonistas, resultando em punitivismo focalizado em alguns segmentos sociais e tipos de delito (como tráfico de drogas) e fluxos lentos e até bloqueados para outros tipos de conflitos (como homicídios) e seus protagonistas. Foi demonstrada a disposição do sistema criminal em condenar pessoas negras por crimes de estupro (Vargas, 2000) e de roubo (Adorno, 1995). Adorno comparou casos com perfis jurídicos idênticos e constatou que o número de condenações foi maior para os réus negros do que para os brancos, foi mais severa para eles a pena imposta e foi mais frequente a prisão provisória.

O balanço é de um sistema judiciário que se atualiza e se preocupa muito com inovações na administração de conflitos ligados à propriedade, ao consumo e à circulação de recursos financeiros, mas que inovou muito pouco na área penal e na redução da violência, insistindo em soluções clássicas, como o encarceramento massivo, ineficientes para reduzir a violência privada, convivendo com a persistência de tortura e letalidade policial.

O campo estatal de administração de conflitos no Brasil é hoje diverso e plural, composto por várias formas institucionais, nas quais novos atores (como conciliadores e mediadores) disputam saberes com as posições clássicas do sistema judicial. É um campo fragmentado, em que algumas áreas se transformaram rapidamente e outras continuam operando com concepções e padrões tradicionais.

O sistema judicial é altamente complexo e profissionalizado para atuar em grandes casos, protagonizados por pessoas de alto prestígio social, ou empresas, com sofisticado sistema de direitos e garantias atingindo o nível mais intenso de efetivação. Até mesmo demandas coletivas podem atingir um alto nível de debate jurídico nos tribunais superiores.

Contudo, constata-se que esse potencial de excelência e alta efetivação de direitos, para alguns casos, convive com uma segunda lógica vigente no campo que produz um serviço deficiente, onde são visíveis as barreiras de acesso à justiça e a violação de direitos civis no interior dos cárceres. A pauta de lutas de vítimas da violência – incluindo a violência policial – é testemunha da existência de punições excessivas para uns e impunidade para outros. A justiça comum continua a conviver com problemas de excesso de burocratização e formas de administração de conflitos que reforçam as desigualdades raciais, etárias, de gênero e de classe, os quais já eram constatados nos anos 1980.

Uma terceira lógica da administração estatal dos conflitos está na informalização, juizados especiais e programas de conciliação, garantindo a absorção de um número grande de demandas, porém com menor intensidade na efetivação dos direitos e garantias. As pesquisas sobre juizados têm demonstrado o predomínio do interesse burocrático de produzir o máximo de acordos no menor tempo, para “desafogar” a estrutura judicial, em detrimento da qualidade jurídica das soluções encontradas. Essa situação foi criticada pelo movimento feminista a ponto de retirar dos juizados especiais a administração da violência contra a mulher.

E uma quarta lógica persiste, mesmo em projetos de inovação, mediante a administração informal e extrajudicial de conflitos realizada no contexto dos próprios serviços estatais. Em parte, são soluções ilegais dadas por agentes estatais, como a violência para punir ou a corrupção para deixar impune, traços marcantes da experiência da justiça para muitos agentes estatais e cidadãos. Em parte, são gestões informais e extralegais de conflitos, em postos de trabalho das polícias e dos fóruns, com o objetivo de oferecer soluções muito rápidas e simples a casos considerados desimportantes. Nas soluções propostas nessa lógica, a efetivação de direitos ou garantias nem são levadas em conta. São casos que nunca tencionarão o sistema legal e não resultarão na construção de novos direitos. A persistência dessa lógica não é apenas resultado de má vontade ou má formação dos agentes, mas um traço constitutivo do campo estatal de administração de conflitos, que também se expande com a necessidade de atender à crescente procura dos cidadãos aos serviços estatais.



PARA SABER MAIS

ADORNO, S. Discriminação racial e Justiça Criminal. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n. 43, nov. 1995, pp. 45-63.

SINHORETTO, J. *A justiça perto do povo: reforma e gestão de conflitos*. São Paulo: Alameda, 2011.

BIBLIOGRAFIA

- ADORNO, S. Discriminação racial e Justiça Criminal. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n. 43, nov. 1995, pp. 45-63.
- AMORIM, M.; LIMA, R. K.; BURGOS, M. *Juizados Especiais Criminais, sistema judicial e sociedade no Brasil: ensaios interdisciplinares*. Niterói: Intertexto, 2003.
- AZEVEDO, R. de. *Informalização da justiça e controle social: estudo sociológico da implantação dos Juizados Especiais Criminais em Porto Alegre*. São Paulo: IBCCRIM, 2000.
- BATTIUCCHI, E. et al. A justiça informal em linha de montagem: estudo de caso da dinâmica de atuação do JECrim de Belo Horizonte. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*. Porto Alegre: EDIPUCRS, v. 10, n. 2, 2010, pp. 245-69.
- CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Antonio Sergio Fabris, 1988.
- CHASIN, A. C. *Uma simples formalidade: um estudo sobre a experiência dos Juizados Especiais Cíveis em São Paulo*. São Paulo, 2007. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de São Paulo.
- CORREA, M. *Morte em família: representações jurídicas de papéis sexuais*. Rio de Janeiro: Graal, 1983.
- ENASP – Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública. *Meta 2: A impunidade como alvo*. Diagnóstico da investigação de homicídios no Brasil. Brasília: CNMP, 2012.
- FALCÃO NETO, J. *Conflito de direito de propriedade*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- GARLAND, D. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. RJ: Revan/ICC, 2008.
- HOLLOWAY, T. O. *Saudável terror: repressão policial aos capoeiras e resistência dos escravos no Rio de Janeiro do século XIX*. *Estudos Afro-Asiáticos*, n. 16, 1989, pp. 129-40.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Participação político-social – 1988: Justiça e Vitimização*. Rio de Janeiro, 1990, v. 1.
- _____. *PNAD 2009 – Características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- JUNQUEIRA, E. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. *Estudos Históricos*, n. 18, 1996, pp. 389-402.
- KANT DE LIMA, R. Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 10, v. 4, jun. 1989, pp. 65-84.
- _____. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- MARX, K. Prefácio. *Pana a crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1987, pp. 27-32. (Coleção Os Pensadores.)
- MINGARDI, G. *Tiras, gansos e trutas*. Cotidiano e reforma na Polícia Civil. São Paulo: Scritta, 1992.
- MISSE, M. (org.). *O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro: NEVCU/UFRJ/Booklink, 2010.
- NADER, L. Harmonia coerciva: a economia política dos modelos jurídicos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 9, n. 26, out. 1994, pp. 18-29.
- OLIVEIRA, L. *Sua Excelência o comissário e outros ensaios de sociologia jurídica*. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.
- PAIXÃO, A. A organização policial numa área metropolitana. *Dados – Rev. Ciências Sociais*, v. 25, n. 1, 1982, pp. 63-85.
- PANDOLFI, D. et al. (orgs.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- PINHEIRO, P. S. Violência do Estado e classes populares. *Dados – Rev. Ciências Sociais*, n. 22, 1979, pp. 5-24.
- SADEK, M. (org.). *Acesso à Justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- SANTOS, B. The Law of the Oppressed: the Construction and Reproduction of Legality in Pasargada. *Law and Society Review*, n. 12, v. 5, 1977, pp. 5-126.
- _____. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995.
- SANTOS, W. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.
- SINHORETTO, J. *A justiça perto do povo: reforma e gestão de conflitos*. São Paulo: Alameda, 2011.
- VARGAS, J. *Crimes sexuais e sistema de justiça*. São Paulo: IBCCRIM, 2000.
- VIANNA, L.; CARVALHO, M.; MELO, M.; BURGOS, M. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- WACQUANT, L. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- WASELFSZ, J. *Mapa da violência 2012: a cor dos homicídios no Brasil*. Brasília, 2012.

Fluxo do sistema de justiça criminal

Joana Domingues Vargas

O QUE É?

O sistema de justiça criminal pode ser estudado de diferentes maneiras. Uma delas refere-se às práticas de construção social e institucional do crime e a sua representação, em números e taxas, produzida com base no resultado dos processos decisórios sequenciais que se dão na polícia, na justiça e na execução penal.

Os princípios que orientam tais práticas variam de acordo com a história, a cultura, a política e o sistema jurídico adotado por cada país. No Brasil, conforme postula a dogmática jurídica nacional, prevaleceria um misto de princípios advindos das tradições da *civil law* e da *common law*, articulados em duas fases: uma preliminar inquisitória e outra, que lhe sucede, judicial acusatória.³⁷

- PEREIRA, C. A. M. et al. *Linguagens da violência*. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.
- PORTAL TERRA. Organização culpa *games* violentos por massacre nos EUA. Disponível em: <<http://games.terra.com.br/organizacao-culpa-games-violentos-por-massacre-nos-EUA,f94dd072854cb310VgnVCM3000009acce0aRCRD.html>>. Acesso em: 22 dez. 2012.
- PORTO, M. S. G. Violência e meios de comunicação de massa na sociedade contemporânea. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 4, n. 8, 2002, pp. 152-71.
- _____. Mídia, segurança pública e representações sociais. *Tempo Social, Revista de Sociologia da usp*, v. 21, n. 2, 2009, pp. 211-33.
- POSTMAN, N. *Technopoly: the surrender of Culture to Technology*. New York: Vintage Book Edition, 1993.
- RAMOS, S.; PAIVA, A. *Mídia e violência: tendência na cobertura de violência e criminalidade no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.
- _____; _____. *Blogosfera Policial no Brasil: do tiro ao Twitter*. Brasília: Unesco, 2009.
- RONDELLI, E. Práticas discursivas. *Tempo Social, Revista Sociologia da usp*, São Paulo, v. 10, n. 2, out. 1998, pp. 145-57.
- UNICEF. *Violência na Mídia: excessos e avanços*. Organizado por Kathie Njaine e Veet Vivarta, 2005.
- WOLF, M. *Teorias da comunicação*. Lisboa: Presença, 2009.

Monopólio estatal da violência

Sérgio Adorno e Camila Dias

Tendo como referência a tradição predominante até a primeira metade do século XX, Michel Wieviorka (2004) identificou um novo paradigma da violência na contemporaneidade, constituído por um conjunto de transformações sociais, políticas, econômicas e culturais que se expressam empiricamente na emergência de novas formas de contestação e na crise das instituições encarregadas da aplicação da justiça. Guerras étnicas, civis, o interminável conflito entre Israel e o mundo árabe, o fenômeno de *seriais killers* nos Estados Unidos, além de graves violações de direitos humanos em sociedades onde os direitos fundamentais não foram universalizados. Em muitos países, dentre os quais o Brasil, ocorreu uma rápida difusão do crime urbano, principalmente em sua forma organizada em torno de atividades tais como narcotráfico e o comércio de armas. O inimigo deixou de ser uma ou outra nação e não assume mais a forma de um exército oficial, mas de militantes investidos de uma mesma missão. Situa-se, portanto, além do pacto social moderno, além da vida jurídica e do poder estatal.

Segundo o autor, o Estado se revela cada vez mais incapaz de controlar a economia nacional e de conter a violência no interior dos limites da legalidade do Estado de Direito. Os fluxos econômicos e comerciais, a circulação humana e das informações alcançam uma escala planetária e as suas formas ilegais permitem falar de uma mundialização do crime organizado. O Estado se vê constringido a tolerar atividades informais e/ou ilegais.

Wieviorka se refere às sociedades ocidentais capitalistas que compõem o que ele chama de mundo desenvolvido. Não se refere, pois, àquelas sociedades que (ainda) não concluíram o processo de modernização econômica e política, bem como a consolidação da democracia social, como é o caso da sociedade brasileira. Considerando o argumento de Wieviorka, como situar o monopólio estatal da violência no seio de sociedades que, no curso de sua história social e política sob a influência da civilização ocidental, jamais conseguiram atingi-lo de maneira efetiva?

A FÓRMULA WEBERIANA

A sociedade moderna e os Estados democráticos floresceram na transição do feudalismo para o capitalismo, observado na Europa ocidental entre os séculos XV e XVIII. No curso desse processo, transformações substantivas foram operadas na economia, na sociedade, na cultura e no Estado.

Na história do pensamento ocidental moderno, o conceito de violência está ligado ao pressuposto antropológico de uma autonomia absoluta do indivíduo e, nesse sentido, envolve tudo o que pode constrangê-lo. Nessa perspectiva, não é possível distinguir poder, coerção e violência, assim como não é possível distinguir poder legítimo de ilegítimo, justo de injusto. É preciso uma elaboração intelectual complexa a fim de equacionar essa ambivalência.

Na tradição kantiana, o Estado é, por excelência, a unificação de uma multiplicidade de homens sob a lei jurídica. O Estado é uma empresa de dominação de uns sobre os outros por meio do recurso à violência ou da ameaça de seu emprego. Entretanto, trata-se de uma violência legítima porque autorizada pelo Direito. Aqui é possível diferenciar a força, na qualidade de coação do Estado, do puro e simples recurso à violência para impor a vontade de um sobre os outros.

A sociologia política de Weber (1974) perfila esse entendimento. O Estado consiste numa relação de dominação do homem sobre o homem que tem como meio a violência legítima (isto é, considerada legítima). O conceito weberiano de Estado implica três componentes essenciais: o território, o monopólio legítimo da violência e a dominação. No interior de um território delimitado, o Estado moderno é a comunidade política que retira dos particulares o direito de recorrer à

violência como forma de resolução de seus conflitos. No seio da sociedade moderna, conseqüentemente, não há qualquer outro grupo ou indivíduo portador do direito de recorrer à violência como forma de resolução de seus conflitos interpessoais ou no nível das relações entre os cidadãos e o Estado.

Nessa perspectiva, é preciso considerar que, conquanto Weber se refira a um monopólio legítimo da violência, não significa que qualquer violência utilizada em nome do Estado seja justificável. Se fosse o caso, não seria possível diferenciar o Estado de Direito do poder estatal fundado no uso abusivo e arbitrário da força. A violência tolerada não pode ultrapassar os limites postos pelos fundamentos que regem a dominação na sociedade moderna.

Nessa sociedade, a violência considerada legítima é justamente aquela em que os fins – assegurar a soberania de um Estado-Nação ou a unidade ameaçada de uma sociedade – repousam sobre a lei e os estatutos legais. Conseqüentemente, legitimidade se identifica com legalidade. De igual modo, o monopólio estatal da violência não significa o exercício exclusivo da violência, mas o monopólio para aplicá-la ou prescrevê-la e, em consequência, para interditar o seu uso privado ou abusivo da parte de quem é autorizado a utilizá-la. Assim, encontra-se no pensamento weberiano uma forte identificação entre as noções de poder, dominação e controle da violência e é aqui que residem o nascimento e a funcionalidade moderna da polícia, dos tribunais penais e das prisões. Tais agências consistem em meios legítimos de administração do controle social, da aplicação das leis penais e da imposição da ordem.

FAZ SENTIDO FALAR DE MONOPÓLIO ESTATAL DA VIOLÊNCIA NO BRASIL?

A sociedade brasileira também experimentou os processos de modernização típicos do mundo ocidental. Já no final do século XIX o desenvolvimento econômico e social da região sudeste produziu sinais de transformações decisivas, como a abolição da escravidão, a industrialização, a urbanização, a transição para uma forma republicana de governo, a instauração de um pacto constitucional consagrando de maneira formal os direitos civis e políticos. Inspiradas nos processos democráticos em curso em diversas sociedades do mundo ocidental capitalista, essas mudanças, contudo, não foram absorvidas nas práticas políticas e muito menos pela sociedade.

As garantias constitucionais e os direitos civis e políticos permaneceram restritos à esfera das elites proprietárias. Desde a formação da sociedade nacional independente, foi se consolidando uma espécie de cidadania regulada (Santos, 1979), que excluía do direito de participação e de representação política a maior parte da

população brasileira, violentamente reprimida cada vez que tentou se rebelar, sem jamais lhe ter assegurado direitos fundamentais. A violência, tanto como meio de repressão como de reação, faz parte da história social e política desses indivíduos.

Dessa forma, um dos maiores desafios ao controle democrático da violência e, conseqüentemente, à instauração de um Estado de Direito nesta sociedade reside no monopólio legítimo da violência física. Esse desafio se apresenta sob uma dupla forma: de um lado, o controle efetivo da violência endêmica no seio da sociedade civil; de outro, o controle efetivo das forças repressivas do Estado.

A VIOLÊNCIA ENDÊMICA DA SOCIEDADE CIVIL

Nas últimas décadas, os sentimentos de medo e de insegurança diante da violência e do crime parecem ter se acentuado em todas as partes do mundo e, no Brasil, eles se agravaram durante a transição para o regime democrático, com o aumento da violência urbana. A escalada da violência e dos crimes urbanos não se limitou às metrópoles brasileiras, verificando-se também nas pequenas e médias cidades do interior do país. Neste período houve uma rápida expansão da riqueza, pública e privada, o que provocou uma série de mudanças. Alterou-se profundamente a infraestrutura urbana, com a dinamização do comércio local, a expansão dos serviços ligados às novas tecnologias da informação e da comunicação e a construção de novas rotas ligando os diferentes estados e facilitando o trânsito entre os diferentes países, sobretudo aqueles que fazem fronteira com o Brasil.

Ocorreram também mudanças importantes na composição da população, provocadas pela oferta de trabalho em outras cidades e/ou estados e pela rápida diversificação da estrutura social, com a expansão da escolarização média e superior e a profissionalização de segmentos representativos. Ao lado dessas mudanças, assistiu-se ao crescimento de um mercado consumidor, ao fortalecimento de ONGs, dos movimentos de defesa dos direitos civis e dos partidos políticos.

Essas tendências da urbanização produziram inumeráveis conseqüências que agravaram o ciclo de crescimento da violência. Ao lado da diversificação das estruturas sociais e das mudanças na composição social da população, transformaram-se os estilos de vida, os gostos e as exigências em matéria de consumo, assim como se diversificaram os contatos interpessoais e o aumento da mobilidade social.

Paralelamente a esses avanços e essas conquistas modernas, foram desenvolvidos os “bolsões” de pobreza urbana, enclaves no seio dos centros urbanos ou na periferia das cidades, constituídos por áreas onde a precariedade dos serviços urbanos avançou *pari passu* a uma baixa oferta de trabalho, à escolarização deficiente e à precarização do suporte social e institucional no interior de famílias

recém-constituídas. Esses bolsões, formados por populações expostas às situações de risco, criou condições direta ou indiretamente para a explosão de conflitos violentos tanto no mundo da delinquência quanto da violência institucional em suas formas múltiplas, sobretudo à exercida pelas instituições policiais na sua função de controle social.

Tudo isso se constitui, sem dúvida, como um contexto favorável ao aparecimento – ou à expansão – do crime organizado,¹³ sobretudo daquele ligado ao narcotráfico. O quadro favorável ao desenvolvendo do tráfico de drogas – mercado consumidor, jovens empobrecidos sem perspectivas de inserção no mercado formal de trabalho – alimenta ainda o desenvolvimento de toda uma rede de comércio ilícito envolvendo comerciantes e empresários situados nos mais diversos segmentos do mercado e, ainda, arranjos os mais diversos entre segmentos do poder público e os atores inseridos na economia criminal. Esse quadro social se apresenta igualmente favorável ao aparecimento de conflitos entre grupos em competição permanente e que, com frequência, são resolvidos com o emprego da força física.

A onipresença do tráfico de drogas no seio das classes constituídas pelos trabalhadores urbanos de baixa renda, na maior parte concentradas nos chamados bairros que compõem a periferia das regiões metropolitanas, constitui importante obstáculo ao monopólio estatal da violência ao substituir a autoridade moral das instituições sociais regulares pelas regras ditadas pelos criminosos que controlam territórios no interior desses bairros, em cuja origem se dá a constituição de “quistos” urbanos nos quais as leis do Estado perdem validade e deixam de ser aplicadas.¹⁴ Nessas áreas vigora uma espécie de estado de exceção imposto por grupos criminosos que, além de exercerem o controle sobre as atividades ilícitas, se constituem como importantes instâncias de regulação e mediação de conflitos dos mais variados matizes, instituindo normas, monitorando o seu cumprimento, definindo e aplicando punições. O Comando Vermelho (CV) no Rio de Janeiro e o Primeiro Comando da Capital (PCC) em São Paulo são os mais conhecidos desses grupos, protagonistas de inúmeras – e cíclicas – crises na segurança pública desses Estados.

A presença e participação de tais grupos são inegáveis nas sucessivas rebeliões prisionais, bem como em ondas de ataques ao poder público ocorridas em 2006 e, mais recentemente, em 2012, embora respondam por estratégias distintas. Na primeira dessas ondas, os ataques se concentraram em alguns dias e atingiram as forças de segurança, notadamente as polícias militar e civil, em seus espaços institucionais próprios, desafiando – concreta e simbolicamente – o poder do Estado. Em 2012, os ataques se efetivaram de forma fragmentada e pulverizada e se estenderam por um período de tempo maior. Atingiram cirurgicamente policiais – sobretudo, militares – fora do horário de serviço, em emboscadas estrategicamente planejadas. Chacinas¹⁵ e ataques desfechados por

desconhecidos contra civis, moradores dos bairros pobres das periferias de São Paulo, compuseram o outro lado desse ciclo perverso, com fortes indícios de participação de policiais militares, sugerindo o retorno ou o fortalecimento dos temidos grupos de extermínio.

Aqui se situa um dos mais sérios impasses ao monopólio. Se para conter a violência criminal é preciso reprimir e, para tanto, se recorre ao emprego de força repressiva igualmente violenta, como definir os limites entre um uso adequado, constitucional e legal, necessário para conter o crime organizado e o seu emprego abusivo?

→ CONTRA A VIOLÊNCIA DA SOCIEDADE, A VIOLÊNCIA DA POLÍCIA

A repressão aos crimes e o crescimento da violência urbana são acompanhados do aumento da violência policial, cujas raízes remontam às tradições autoritárias da sociedade brasileira. O policiamento preventivo e ostensivo militarizado tornou frequentes as incursões arbitrárias pelas ruas e casas populares, sem autorização judicial. Nas prisões e delegacias, torturas e maus-tratos a presos e suspeitos constituem a rotina das investigações. Acrescente-se ainda, o surgimento dos esquadrões da morte e organizações paramilitares envolvendo policiais civis e militares com o objetivo de eliminar criminosos (ou suspeitos de terem cometido crimes) e testemunhas dispostas a denunciá-los à justiça, cujas raízes se remontam à década de 1960.

A consequência mais evidente desse processo é a persistência do emprego abusivo da força física na contenção do crime e da violência, conforme se pode observar em numerosos eventos constitutivos da nossa história recente: Massacre do Carandiru em São Paulo (1992), Chacinas da Candelária e de Vigário Geral no Rio de Janeiro (1993), Massacre de Eldorado dos Carajás no Pará (1996), Operação Castelinho em São Paulo (2002), Chacina da Baixada Fluminense (2005), a reação das forças de segurança aos Ataques do PCC em São Paulo, em 2006 (ver Adorno e Salla, 2007) e, em 2012, as inúmeras incursões policiais que resultaram num grande número de mortes de suspeitos de integrem o PCC e que, ao que tudo indica, foi o estopim para a deflagração de uma crise que elevou significativamente a taxa de homicídios no Estado. Além desses episódios de uso abusivo da força policial de maior repercussão midiática, é importante ressaltar que tais condutas não são excepcionais, tratando-se, em muitos aspectos, de práticas constitutivas do modo pelo qual as forças de segurança lidam com os desafios impostos pela necessidade – e a sua incapacidade – de impor a lei e a ordem nos marcos do Estado de Direito.

Não obstante as profundas mudanças experimentadas pela sociedade brasileira nas últimas décadas e que, de alguma forma, desorganizaram as relações tradicionais de comando e autoridade e afetaram os modelos de legitimação da ordem social, não é menos certo que o uso abusivo da força física como forma de controle da ordem pública participa, decisivamente, dos obstáculos que impedem o Estado de deter, de maneira efetiva, o monopólio do poder de governar, julgar e punir a violência.

UMA JUSTIÇA PENAL FALHA E A CONFIANÇA DOS CIDADÃOS NAS LEIS E INSTITUIÇÕES DE JUSTIÇA

Várias análises têm apontado a incapacidade do sistema de justiça criminal brasileiro – instituições policiais, ministério público, sistema judiciário e carcerário – de controlar o crime e a violência dentro dos limites impostos pelo Estado de Direito. O crime aumentou e mudou de natureza enquanto a Justiça continuou a operar sobre as mesmas bases de três ou quatro décadas atrás. Além disso, numerosos estudos mostram que grande parcela da população é pouco inclinada a se curvar à autoridade dos estatutos legais. Entre as classes sociais constituídas pelos trabalhadores urbanos de baixa renda, não é rara a percepção de que as instâncias públicas de mediação de conflitos representam um privilégio das elites.

A face mais visível da falência do sistema de justiça criminal é, sem dúvida alguma, a impunidade penal. Ao lado do sentimento coletivo de que os crimes têm aumentado, se manifesta também o sentimento de que eles permanecem impunes ou que as sanções não são suficientemente rigorosas. Vários estudos disponíveis sugerem que a taxa da impunidade penal é mais elevada no Brasil do que em outros países (Adorno et al., 2004).

A consequência mais grave é que esse descrédito recai sobre as instituições responsáveis pela distribuição e aplicação das sanções aos culpados de crimes e práticas violentas. Não acreditando mais na eficácia da ação do poder público, os cidadãos procuram saídas de emergência apelando cada vez mais ao mercado de segurança privada, em crescimento contínuo nas últimas décadas. Grande parte da população urbana depende de vigilantes privados não profissionais que se apoiam de forma perversa na proteção de traficantes locais ou procuram resolver seus problemas por seus próprios meios. Tanto num caso como no outro, o resultado é o enfraquecimento da busca por meios legais de resolução de conflitos e das condições de funcionamento do sistema de justiça criminal.

Esse sentimento de insegurança é agravado pela gestão administrativa da justiça penal. A morosidade dos procedimentos legais, o excesso de formalidades

burocráticas e dos rituais judiciários contribuem para a perpetuação de um estilo patrimonialista de gestão da justiça, assentado em relações totalmente assimétricas entre aqueles que decidem – os magistrados – e os que são submetidos ao aparelho judiciário e suas decisões.

A despeito dos investimentos em matéria de segurança pública, sobretudo no que concerne aos recursos materiais, são notórias as dificuldades e os desafios postos ao poder público em face de suas atribuições constitucionais de detentor do monopólio estatal da violência, mesmo após mais de duas décadas de retorno a um Estado Democrático de Direito.

↳ CORRUPÇÃO E IMPUNIDADE

A reconstrução da normalidade democrática a partir de 1985 trouxe consigo um elemento seguramente novo no seio de nossas tradições políticas: a transparência das decisões. Contrariamente ao que prevalecia durante o período autoritário, o novo modo de gestão governamental democrática incorporou o imperativo de tornar transparentes suas decisões ao público. Em um curto espaço de tempo, as entidades representativas da sociedade civil, tais como os sindicatos e os movimentos sociais, além da imprensa, tiveram acesso às atividades ilícitas praticadas em conluio por grupos privados e autoridades públicas. A atuação de alguns órgãos públicos se mostrou decisiva para que tais atividades fossem denunciadas, sobretudo a Procuradoria Geral da República e o Ministério Público que, dentro das atribuições que lhe foram dadas pela Constituição de 1988, adquiriram uma autonomia frente ao poder executivo jamais vista antes.

Foram decepcionantes, porém, o impacto que os novos ventos democráticos produziram sobre os tribunais de justiça. É evidente que, no que se refere aos crimes contra a administração pública, as leis penais não podem ser aplicadas da mesma forma quanto aos crimes relativos à delinquência comum. E não há, na cultura jurídico-penal brasileira, a tradição de combater as “redes de conluio” do poder. Tais redes lançam à justiça um novo desafio, o crime organizado, o qual, na medida em que envolve um conjunto de pessoas, não permite a identificação rigorosa de uma responsabilidade exclusiva, nem a caracterização formal do fato criminal, seja de sua natureza ou de seu autor – o que se constitui em princípio fundante das tradições liberais do direito punitivo.

Para a opinião pública, esses impasses se traduzem na imagem de uma “dupla” justiça: a da pequena delinquência e a da grande delinquência, generalizando o sentimento segundo o qual a justiça não funciona, funciona mal ou produz injustiças. O cidadão comum, incapaz de conhecer toda a complexidade dessa rede de

relações sociais na qual a corrupção, o tráfico de influência e o crime organizado se entrelaçam, imputa tudo a uma justiça penal inoperante, ineficaz e incapaz de impor o reconhecimento de sua autoridade e cúmplice, por sua omissão, do aumento da criminalidade urbana e da violência. Dessa forma, não é de admirar as opiniões favoráveis à aplicação de modalidades privadas de punição e de vingança, notadamente castigos físicos, linchamentos e execuções sumárias, praticadas por agentes da lei ou por integrantes das facções organizadas do crime comum.

UM ESGOTAMENTO DA FÓRMULA WEBERIANA?

É certo que Wiewiorka matizou as teses que sugerem um esgotamento da teoria weberiana, reconhecendo que o Estado ainda conserva um papel importante na definição e contenção da violência física. No seio de algumas sociedades, como a francesa, a tarefa de construção do Estado moderno e, por extensão, da democracia social e política, foram assentadas em outras bases institucionais, consolidadas ao longo dos processos revolucionários modernos. A aplicação e obediência às leis não é matéria de discussão pelos cidadãos nem uma ameaça à legitimação da ordem, desde que as leis tenham sido produzidas e votadas segundo os processos reconhecidos pela dinâmica política democrática. No entanto, os recentes conflitos étnico-religiosos, de gênero ou de geração têm tornado ultrapassadas as prerrogativas do Estado Moderno, nascido das heranças revolucionárias dos séculos XVIII e XIX.

Esse transbordamento, porém, não decorre de um conceito aplicável ao esquema da violência e de suas formas de contenção no seio da sociedade brasileira contemporânea. O que está em causa no caso brasileiro, mais do que o lugar da lei e da ordem, é a legitimidade da democracia como modelo de organização social, de resolução de conflitos e de pacificação social. No Brasil, o monopólio legítimo da violência física pelo Estado permanece incompleto, não obstante as mudanças advindas dos múltiplos aspectos da organização social, sobretudo daqueles que se situam na conexão dessa sociedade com a mundialização dos mercados, das novas tecnologias inclusive à de disseminação de informações e dos fluxos de pessoas, mercadorias e serviços. Formas privadas de resolução de conflito concorrem com a autoridade estatal na aplicação de lei e ordem.

Nesse contexto, o Brasil contemporâneo é confrontado com quatro movimentos contraditórios e centrifugos: o crescimento da criminalidade urbana com seu impacto sobre o sistema de justiça criminal; a emergência da criminalidade organizada que coloca ao direito penal e ao funcionamento da justiça problemas completamente novos; emergência de uma problemática em torno dos direitos

humanos que também coloca novos problemas à ordem política democrática; e a explosão de conflitos no domínio das relações interindividuais.

Em particular, a emergência da criminalidade organizada, sobretudo o narco-tráfico, coloca em evidência o esgotamento de um modelo liberal de controle social. Os procedimentos penais que visam ao crime organizado, particularmente o tráfico internacional de drogas, são afetados pela grande complexidade dessas relações que colocam em jogo uma rede de atores situados em diversos pontos da estrutura social, com funções fortemente diferenciadas. As intervenções da justiça penal não logram destruir ou desmobilizar essas organizações, que se recompõem rapidamente com novos recursos e outros indivíduos, recrutados para executar diferentes funções de transporte, vigilância, comércio etc.

Nesse cenário fica evidenciado o esgotamento das condições para o exercício do controle social com importantes consequências no plano da segurança e da opinião pública, em face do medo do crime e da violência. Os sintomas mais visíveis desse esgotamento são: a constituição de quistos urbanos, territórios onde o Estado não dispõe do monopólio do exercício da violência física legítima; o uso abusivo e arbitrário da violência por parte da polícia como forma habitual de repressão aos crimes; a corrupção das autoridades encarregadas da aplicação da lei e da manutenção da ordem, com consequências do ponto de vista da confiança dos cidadãos em relação à lei e à Justiça; as elevadas taxas de impunidade que sugerem a má administração da justiça penal.

Além do mais, conforme aponta a literatura especializada, uma série de tendências desencadeadas por tais processos de globalização tendem, na Europa ocidental e na América do Norte, a esgotar as funções "clássicas" do monopólio estatal da violência, ao passo que em países onde o processo de modernização econômica, social e política não se consolidou integralmente – como é o caso da sociedade brasileira –, essas funções não se completaram. Três forças sociais têm contribuído, aqui e acolá, seja para esgotar o modelo weberiano seja para torná-lo inatingível nas condições atuais: a privatização da segurança, a internacionalização dos controles policiais, o desenvolvimento de novas modalidades de policiamento (como a polícia comunitária).

Parafraseando Weber, ainda que haja a pretensão – por parte dos agentes do Estado, das autoridades públicas – de conquistar um monopólio estatal da força física legítima, essa condição, em si, não é mais suficiente. A exigência de tal monopólio estatal não se concretiza sem que os cidadãos reconheçam o caráter mandatário das leis e depositem crenças tanto nas possibilidades de aplicação universal da justiça, respeitadas as diferenças sociais e culturais dos grupos justicializáveis quanto, por isso mesmo, na força das instituições democráticas para fazer frente aos desafios e aos dilemas postos pela globalização.



PARA SABER MAIS

- ADORNO, S. Le monopole étatique de la violence. Le Brésil face à l'héritage occidental. *Culture & Conflits*, n. 59, 2005.
- DIAS, Camila C. N. *PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- WIEVIORKA, M. *La Violence*. Paris: Balland, 2004.

BIBLIOGRAFIA

- ADORNO, S.; SALLA, F. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 61, set./out. 2007, pp. 7-29.
- _____. et al., *The identification and assessment of the level of criminal impunity*. Research Report, CEPID-FAPESP. São Paulo, NEV, 2004.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- WEBER, M. *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, v.1, 1974 (1921), pp. 43-4.
- WIEVIORKA, M. *La Violence*. Paris: Balland, 2004.