

SÉRGIO ADORNO<sup>1</sup>

### ***Introdução***

O crescimento da violência urbana, em suas múltiplas modalidades - crime comum, crime organizado, violência doméstica, violação de direitos humanos - vêm se constituindo uma das maiores preocupações sociais da sociedade brasileira contemporânea nas duas últimas décadas. O sentimento de medo e insegurança diante do crime exacerbou-se entre os mais distintos grupos e classes sociais, como sugerem não poucas sondagens de opinião pública. Trata-se de um problema social que, por um lado, promove ampla mobilização da opinião pública, o que se pode observar através das sondagens de opinião, através da insistente atenção que lhe é conferida pela mídia impressa e eletrônica e através da multiplicação de fóruns locais, regionais e nacionais; por outro lado, vem promovendo impacto sobre o sistema de justiça criminal, influenciando a formulação e implementação de políticas públicas de segurança e justiça (também chamadas de políticas públicas penais). Neste domínio, o sistema de justiça criminal vem se mostrando completamente ineficaz na contenção da violência no contexto do estado democrático de direito. Problemas relacionados à lei e à ordem têm afetado a crença dos cidadãos nas instituições de justiça, estimulando não raro soluções privadas para conflitos nascidos nas relações sociais e nas relações intersubjetivas.

No Brasil, não há ainda uma tradição de estudos nesta área da vida social, tal como já há nos Estados Unidos, Canadá e Europa ocidental. Embora tenha despertado o interesse acadêmico e científico por problemas relacionados ao crescimento dos crimes, à organização das agências encarregadas de exercer controle social, em especial polícia e prisões, aos efeitos do crime organizado, sobretudo o narcotráfico, sobre as instituições da sociedade civil e da sociedade política, ainda o que se sabe é pouco. De modo geral, as políticas penais permanecem sendo orientadas ao sabor do estoque de conhecimento acumulado por intermédio de culturas organizacionais que

agenciam interesses corporativos os mais diversos e, não raro, impedem que problemas reais possam ser efetivamente atacados a curto, médio e longo prazos. Fazer com que tais políticas sejam minimamente orientadas por uma coleção de dados estatísticos confiáveis e de informações qualitativas extraídas de pesquisas realizadas no domínio das ciências sociais consiste certamente um dos maiores desafios à construção de modelos de justiça e de controle social não apenas eficientes e eficazes mas também adequados ao Estado democrático de direito.

Em recente revisão da literatura, para este mesmo projeto, Alba Zaluar (1999) demonstrou o quanto o tema da violência nesta sociedade, a despeito de recente para as ciências sociais brasileiras, já acumulou um apreciável acervo de informações, resultados de pesquisas, perspectivas teórico-metodológicas e, inclusive, acirradas polêmicas e debates. Elevados à categoria de um dos mais dramáticos problemas sociais nacionais, os fatos da violência têm tido forte impacto no meio acadêmico. Para além de uma mera preocupação para com a fenomenologia da violência, - algo talvez mais afinado com uma perspectiva que se poderia identificar como própria da tradição criminológica - a pesquisa brasileira identificou neste campo um lugar para decifrar, em parte, os rumos contemporâneos desta sociedade. Em parte por que, neste campo, revelam-se sensíveis tensões em múltiplos planos de análise social. Para indicar apenas três: primeiro, tensões nas relações entre indivíduos, grupos e instituições sociais; segundo, tensões nas relações entre sociedade civil, poder político e estado; terceiro, tensões nas relações entre processos sociais, estilos de vida e o mundo das representações simbólicas. Mas, em parte também, porque o tema da violência, em suas conexões com direitos, justiça, cidadania, estado de direito, direitos humanos coloca em evidência os rumos da democracia brasileira, sua institucionalização e consolidação, seu futuro e seus desafios.

Não se pretende, neste ensaio, realizar mais um balanço da literatura especializada. Meu antigo ensaio, parcial é verdade, publicado, no *BIB*, no início da década passada (Adorno, 1993), foi rapidamente superado, conforme o demonstram os estudos posteriores de Zaluar, já citado e outro, ainda mais

---

<sup>1</sup> Professor Associado do Departamento de Sociologia da USP e coordenador do Núcleo de Estudos da Violência - NEV/USP.

recente, realizado por Kant de Lima e outros (2001). Em ambas contribuições, é possível percorrer os meandros da literatura especializada, produzida por pesquisadores brasileiros, quer em termos temáticos quer em termos teórico-metodológicos. Em particular, Zaluar promoveu reconstrução densa dos termos do debate político e acadêmico, perquirindo com rigor a constituição deste campo científico no *milieu* acadêmico brasileiro, seus alcances, impasses e paradoxos. Kant e colaboradores, por sua vez, promoveram seu balanço com base nas informações disponíveis nos Diretórios dos Grupos de Pesquisa no Brasil, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq. Puderam avaliar a distribuição regional da produção; constaram a maior concentração no domínio das ciências sociais e identificaram os recortes temáticos de maior relevância<sup>2</sup>. Sob esta perspectiva, talvez nada houvesse a ser acrescentado, pelo momento.

De qualquer forma, em toda essa literatura há referências que não podem ser negligenciadas, como de resto ocorrem em outros campos de saber. Compreendem referências produzidas por *scholars*, na medida em que firmam perspectivas e, de certo modo, influenciam o debate acadêmico, inspiram a formulação de modelos de análise e interpretação que acabam orientando a produção subsequente de estudos empíricos, desde *surveys* até estudos de caso. Intervêm com frequência no debate público em geral, alcançando não raro os formuladores de políticas públicas. Em poucas palavras, estimularam a produção de um estilo próprio de pensamento, representado não apenas por um ponto de vista teórico determinado, mas sobretudo por um modo, igualmente determinado e próprio, de construir seus objetos.

Não cogitei produzir uma lista exaustiva desses *scholars*, o que demandaria investigação mais aprofundada do que me propus, até porque o campo recobre múltiplos recortes temáticos e perspectivas que aqui não serão contemplados, como a violência nas relações de gênero, nas relações de classe, nas relações raciais e étnicas, no mundo das relações agrárias. Concentro minhas preocupações em torno de alguns estudiosos, em particular da violência urbana, cuja presença nos fóruns acadêmicos e não-acadêmicos

---

<sup>2</sup> Recentemente, editei dossier sobre violência, no qual tive a oportunidade de apresentar um breve balanço da literatura estrangeira. *Ciência & Cultura*, 54(1), jul./set., 2002.

têm sido marcante e cuja pesquisa têm sido divulgada através de regular publicação sob a forma de livros, capítulos de coletâneas, ensaios, artigos veiculados em revistas especializadas no Brasil e no exterior e inclusive memórias. Ademais, têm contribuído para a formação de novos pesquisadores, constituindo pólos de referência para a orientação de teses acadêmicas. Em particular, uma obra recentemente publicada, conheceu ampla repercussão no debate público e acadêmico: Soares, L.E. (2000), *Meu casaco de general* [São Paulo: Cia. das Letras]. Nela, é possível percorrer os meandros de um debate contemporâneo: o impacto do crescimento e das novas modalidades de violência sobre o futuro da democracia brasileira. Em particular, ela explora um dos objetos caros à sociologia política - o monopólio estatal da violência física legítima, em torno do qual gravitam outros temas tais como: 1- soberania política e o futuro do Estado-nação; 2- lei e da ordem *versus* direitos humanos; e 3- legitimidade, autoridade e justiça pública. Trata-se de temas que via de regra comparecem correlacionados no texto indicado. Não pretendi inventariar idéias a respeito de cada um desses temas, embora este ensaio não possa, mesmo indiretamente, abster de fazê-lo. De modo geral, procurei situar a reflexão brasileira no contexto das tradições que dominaram esses recortes temáticos bem como de alguns de seus desdobramentos contemporâneos. Resolvi colocá-los - reflexão brasileira e tradição estrangeira - em confronto com o propósito de responder inquietações que povoam nosso imaginário de cientistas sociais, tais como: aquelas tradições fazem eco em nossas reflexões? Em qual direção e sentido? Nossas singularidades contrastam com as heranças européias e norte-americanas nas ciências sociais modernas, em especial no campo da sociologia política? Em que lugar nos colocamos face ao confronto: o debate avançou, permanece como estava há duas décadas quando os problemas de violência e direitos humanos começavam a inquietar os cientistas sociais brasileiros ou adentrou caminhos próprios? Quais desafios se põem para o imaginário dos cientistas sociais brasileiros?

Por certo, responder a esse conjunto de temas recomendaria, como procedimento mais adequado, visitar a literatura já percorrida por Zaluar e Kant de Lima. Por mais atraente que fosse fazê-lo, creio também que a obra selecionada, de algum modo, é representativa da produção recente, atende aos objetivos a que me propôs e, mais do que, isto permite um diálogo

interessante com Zaluar e Kant de Lima. Enfim, procuro atender aos propósitos deste projeto no sentido de promover, mais do que balanços e revisões de literatura<sup>3</sup>, ensaios com enfoque singular com vistas a proporcionar novos olhares, estimular a contraposição de idéias e enriquecer o debate teórico e metodológico.

O ensaio está organizado em três partes. Na primeira, exploro o debate atual sobre violência legítima. Em seguida, apresento um breve resumo da obra enfocada. Finalmente, examino de forma um pouco mais detida alguns recortes temáticos que permitem confrontar nossas reflexões sobre violência e democracia na sociedade brasileira contemporânea.

### ***O monopólio estatal da violência***

A moderna sociedade e Estado democráticos floresceram, como se sabe, no contexto da transição do feudalismo ao capitalismo, verificado na Europa ocidental entre os séculos XV e XVIII<sup>4</sup>. No curso desse processo, operaram-se substantivas transformações na economia, na sociedade, no Estado e na cultura. A dissolução do mundo social e intelectual da Idade Média acelerou-se no último quartel do século XVIII, conhecido como a “era das revoluções” (Hobsbawn, 1977; Nisbet, 1977), convergindo para o fenômeno que Max Weber nomeou “desencantamento do mundo”. Foi no bojo desse processo de desencantamento das visões mágicas do mundo e de laicização da cultura que se consolidaram as sociedades modernas, caracterizadas por acentuada e progressiva diferenciação de suas estruturas sociais e econômicas, no interior das quais nasceram e se desenvolveram a empresa capitalista e o Estado burocrático e se separaram da esfera religiosa a ciência, a arte e a moral (Weber, 1981).

No curso desse processo, o Estado de Direito vem cumprindo papel decisivo na pacificação da sociedade. O Estado moderno constituiu-se como centro que detém o monopólio quer da soberania jurídico-política quer da

---

<sup>3</sup> Creio que nesse domínio das revisões e balanços de literatura, a Revista do Boletim Bibliográfico em Ciências Sociais - BIB, publicação tradicional da ANPOCS, tem se constituído em veículo privilegiado, por excelência, além de repositório da memória nacional em ciências sociais.

violência física legítima, processo que resultou na progressiva extinção dos diversos núcleos beligerantes que caracterizavam a fragmentação do poder na Idade Média (Weber, 1970; Bobbio, 1984). Porém, o simples fato dos meios de realização da violência física legítima estarem concentrados nas mãos do Estado não foi condição suficiente para assegurar a pacificação dos costumes e hábitos enraizados na sociedade desde tempos imemoriais. Daí a necessidade de um direito positivo, fruto da vontade racional dos homens, voltado, por um lado, para restringir e regular o uso dessa força e, por outro lado, para mediar os contenciosos dos indivíduos entre si. A eficácia dessa pacificação relacionou-se, como demonstrou Elias (1990), com o grau de auto-contenção dos indivíduos, ou seja, sua obediência voluntária às normas de convivência, bem como se relacionou com a capacidade coatora do Estado face àqueles que descumprem o direito.

Na história do moderno pensamento ocidental, o conceito de violência nasce atrelado ao pressuposto antropológico da absoluta autonomia do indivíduo. Tudo o que pudesse constrangê-la ou restringi-la de alguma forma poderia ser então qualificado de violência. Sob esta perspectiva, não havia como distinguir poder, coação, violência; mais propriamente, não havia como diferenciar poder legítimo e ilegítimo, o justo e o injusto (Colliot-Thélène, 1995). Foi preciso portanto uma complexa elaboração intelectual que equacionasse essa ambivalência. Como se sabe, a equação final foi alcançada com Max Weber e sua célebre identificação do Estado com o monopólio da violência, cujas raízes se encontram na concepção kantiana de Estado.

Kant parte da distinção entre *potestas* e *potentia*, entre força e potência. Kant recusa a identidade do Estado como pura potência; do mesmo modo, recusa a identidade do Estado com o princípio da força institucionalizada, isto é, como o aparato institucional para realização da violência. Em Kant, o Estado é, por excelência, "a unificação de uma multiplicidade de homens sob leis jurídicas" (Doutrina do Direito, *apud* Colliot-Thélène, 1995). Do mesmo modo do que outros agrupamentos políticos, o Estado é um empresa de dominação de uns sobre outros, por meio do recurso à violência ou à ameaça de seu emprego. No entanto, trata-se de uma violência legítima, porque autorizada

---

<sup>4</sup> A descrição do processo de construção do Estado moderna e de pacificação da sociedade foi extraída de texto anteriormente publicado (Adorno, 1998).

pelo direito. É isto que faz com que lhe seja possível diferenciar força coatora do Estado do puro e simples recurso à violência para impor a vontade de uns sobre outros. Em Kant, contudo, o direito aparece como o oposto da violência. Como sublinha Bobbio (1984 [1969]), o início das monarquias modernas foi caracterizado por um duplo processo de unificação: 1- a unificação de todas as fontes jurídicas na lei; 2- a ordenação de todos os ordenamentos jurídicos superiores e inferiores no ordenamento jurídico estatal. Desse modo, "não se reconhece mais outro ordenamento jurídico que não seja o estatal, e outra fonte jurídica do ordenamento estatal que não seja a lei" (p.13). Em decorrência, o poder estatal é um poder absoluto porque emerge como o único capaz de produzir o direito, vale dizer, produzir normas vinculatórias válidas para todos os membros de uma sociedade. Daí a identidade entre Estado, poder e lei<sup>5</sup>.

Guardadas sutis diferenças, Weber perfila, nesta matéria, a tradição kantiana ao afirmar: "por estado deve entender-se um instituto político de atividade contínua, quando e na medida que seu quadro administrativo mantenha com êxito a pretensão ao monopólio legítimo da coação física para a manutenção da ordem vigente" (Weber, 1974 [1921], v.1, p.43-44). No ensaio *a política como vocação* (1970 [1918-19]), ele complementa: "Em nossa época, entretanto, devemos conceber o Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território - a noção de território corresponde a um dos elementos essenciais do Estado - reivindica o *monopólio do uso legítimo da violência física*. É, com efeito, próprio de nossa época não reconhecer, em relação a qualquer outro grupo ou aos indivíduos, o direito de fazer uso da violência, a não ser em casos em que o Estado o tolere: o Estado se transforma, portanto, na única fonte do 'direito' à violência" (p.56). E continua: "o Estado consiste em uma relação de *dominação* do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima (isto é, da violência considerada como legítima), O Estado só pode existir, portanto, sob a condição de que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente

---

<sup>5</sup> Como sugere Colliot-Théline (citado), são mais complexas as reflexões de Kant a respeito das relações entre Estado, direito e violência. Em particular, o uso bastante restritivo do conceito de violência. Convém sublinhar todo o esforço kantiano de demonstrar que o oposto da violência - em particular daquela que envolve a imposição da vontade de uns sobre outros em um contexto pré-estatal - não é a ausência de violência, porém o direito.

reivindicada pelos dominadores" (p.57). Daí, sua célebre tese dos três fundamentos legítimos da dominação: a tradição, o carisma e a legalidade.

O conceito weberiano de estado envolve, pelo menos, três componentes essenciais: monopólio legítimo da violência, dominação e território. O estado moderno é justamente a comunidade política que expropria dos particulares o direito de recorrer à violência como forma de resolução de seus conflitos (pouco importando aqui a natureza ou o objeto que os constitui). Na sociedade moderna, não há, por conseguinte, qualquer outro grupo particular ou comunidade humana com "direito" ao recurso à violência como forma de resolução de conflitos nas relações interpessoais ou intersubjetivas, ou ainda nas relações entre os cidadãos e o estado. Sob esta perspectiva, é preciso considerar que, quando Max Weber está falando em violência física legítima, ele não está sob qualquer hipótese sustentando que toda e qualquer violência é justificável sempre que em nome do estado. Fosse assim, não haveria como diferenciar o estado de direito do poder estatal que se vale do uso abusivo e arbitrário da força. Justamente, por legitimidade, Weber está identificando limites ao emprego da força. Esses limites estão, em parte, dados pelos fins da ação política que dela se vale. São duas as situações "toleráveis": por um lado, emprego de força física para conter agressão externa provocada por potência estrangeira e assegurar a independência de estado soberano; por outro, emprego da força física para evitar o fracionamento interno de uma comunidade política ameaçada por conflitos internos e pela guerra civil. Em nenhuma dessas circunstâncias, porém, a violência tolerada desconhece limites.

Esses limites estão ditados pelos fundamentos que regem a dominação. Na sociedade moderna, a violência legítima é justamente aquela cujos fins - assegurar a soberania de um Estado-nação ou a unidade ameaçada de uma sociedade - obedece aos ditames legais. Portanto, o fundamento da legitimidade da violência, na sociedade moderna, repousa na lei e em estatutos legais. Aqueles que estão autorizados ao uso da violência o fazem em circunstâncias determinadas em obediência ao império da lei, isto é, aos constrangimentos impostos pelo ordenamento jurídico. Legitimidade identifica-se, por conseguinte, com legalidade. "Pode-se chamar de 'legítima' uma decisão ou uma ação conformes a um valor ou a uma norma" (Troper, 1995, p.

37). Deste modo, o monopólio estatal da violência não significa apenas o exercício exclusivo da violência, porém o monopólio exclusivo de prescrever e por conseguinte de interditar a violência (idem, p.39). Conseqüentemente, há no pensamento weberiano forte identidade entre poder, dominação e controle da violência. A violência não é, como para Hannah Arendt, o oposto do poder (Arendt, 1973 [1969]), porém um de seus fundamentos, que inclusive conferem ao estado sua capacidade de garantir as liberdades públicas e civis.

Quero, ainda, concentrar minha intervenção no outro dos requisitos do Estado moderno: a noção de território. Posso entender que a noção de território – e seu controle – constitui assim requisito do controle estatal da violência. Em outras palavras, no limite de um território determinado, o recurso à violência, apropriado por particulares, não pode ser nem legítimo, nem imperativo. Em resumo, o controle estatal do território é requisito do controle estatal da violência. Isso leva a pensar na noção de território. Não é o caso, neste momento, de promover um extenso inventário sobre essa noção na tradição das ciências sociais (certamente há uma rica reflexão em quaisquer dos três domínios que a compõem). Sem pretender portanto sequer tentá-lo, reporto-me a Foucault e seu tema da governamentalidade.

Por governamentalidade, Foucault está entendendo duas coisas: primeiramente, razão de Estado (matéria tratada marginalmente em sua obra); em segundo lugar, as relações entre território, população e segurança. Governar significa sobretudo gerir populações e vida. Significa que uma das tarefas do governo é proteger populações e o que há de propriedade comum, isto é, vida (conceito que foi inventado na modernidade). Populações significam força viva que, uma vez cultivadas e protegidas, sustentam a força de uma nação no contexto de um conflito beligerante entre nações. Proteger populações significa protegê-las (contra tudo que possa enfraquecê-las) e alimentá-las (daí a necessidade de riqueza como requisito do fortalecimento das nações). O controle do território é, sob este particular, essencial, pois ele assegura controle da riqueza. Em resumo, governar é estabelecer uma certa relação entre as coisas e as pessoas, entre as riquezas e as populações, entre o território e a proteção da vida. Governar resulta de um triplé: território, população e segurança. (Inserir referências)

Recente literatura tem questionado a pertinência de pensar o monopólio estatal da violência em nossa contemporaneidade nos termos em que foi proposto no clássico ensaio weberiano. Segundo Michel Wieviorka, o Estado se revela cada vez mais incapaz de controlar a economia, sendo forçado, por exemplo, a recuar diante de circunstâncias determinadas como as atividades informais, o mercado negro, o trabalho clandestino, tudo contribuindo para reforçar solidariedades infra e transestatais, inscritas ou não em territórios precisos que não mais são os espaços estatais. Não raro, o Estado pode, através da ação de seus agentes, praticar atos de violência ilegítima. Em decorrência, "é cada vez mais difícil para os Estados assumirem suas funções clássicas. O monopólio legítimo da violência física parece atomizada e, na prática, a célebre fórmula weberiana parece cada vez menos adaptada às realidades contemporâneas" (Wieviorka, 1997, p. 19).

Wieviorka está se referindo às sociedades ocidentais capitalistas que compõem o chamado mundo desenvolvido. Não tem por referência o Estado em sociedades que, embora sob a égide do ocidente moderno, não teriam ainda concluído - se é que devessem fazê-lo ou vão ainda fazê-lo - suas tarefas de modernização econômica e política, inclusive a consolidação da democracia social, como é o caso da sociedade brasileira. Se este argumento é aceitável, então como se coloca o monopólio estatal da violência em sociedades que jamais lograram, em sua história social e política, alcançá-lo efetivamente e que certamente não o lograrão imersos que se encontram na avalanche do processo de globalização, seja lá o que isto signifique? E, mais, se considerarmos as tradicionais ausências de claras fronteiras entre o público e o privado, entre as atribuições estatais de controle público da violência e o largo espectro de recurso à violência privada como forma de resolução de conflitos nas relações sociais e interpessoais? E, se ainda acrescentarmos a esse quadro o rápido desenvolvimento do mercado privado de segurança que acentua ainda mais os obstáculos para lograr o monopólio estatal da violência?

Cada vez mais vêm se tornando comum, no debate acadêmico, os obituários do Estado-nação fundados no argumento, entre outros, da perda do monopólio estatal da violência. Herbert (1999), em recente artigo, elabora um sumário desse obituário com vistas a demonstrar que tais avaliações e diagnósticos carecem de fundamentação empírica, ao menos no que se refere

ao controle do crime nos Estados Unidos contemporâneo. Segundo esse sumário, forças externas e internas estariam comprometendo a legitimidade do Estado-nação contemporâneo. Externamente, processos de globalização econômica e social estariam minando a soberania do estado. Compreendem processos de consumo e produção que reforçam o poder das grandes corporações econômicas e enfraquecem a capacidade do estado de regulamentar, de algum modo, o mercado de forma a evitar a potência abusiva dos mais fortes contra os mais fracos. Ao mesmo tempo, compreendem a rapidez das mudanças tecnológicas, em especial no campo das telecomunicações, que alteram, no tempo e no espaço, o fluxo de pessoas, mercadorias e de capitais em ritmo e proporções jamais conhecidos anteriormente.

Internamente, a legitimidade do Estado-nação viria perdendo força face às políticas neo-liberais e às severas restrições ao *welfare state* cujo principal efeito consiste em reduzir ao mínimo o provimento de significativos e necessários serviços sociais, com repercussões inclusive no domínio da lei e da ordem. Políticas de segurança pública acabariam igualmente tributárias de restrições orçamentárias. Em conjunturas de crescimento das distintas modalidades de violência e de expansão, em bases internacionais e empresariais, do crime organizado, sobretudo em torno do narcotráfico, essas restrições comprometeriam a eficiência das agências encarregadas do controle repressivo da ordem pública, abrindo espaço inclusive para que o crime organizado passasse a competir, com o estado, no controle do território como espaço físico e social de realização da dominação sob fundamentos outros que não o da legalidade pública e oficial. Em outras palavras, a perda do monopólio estatal da violência estaria minando os fundamentos legítimos da soberania própria ao Estado-nação. Vejamos o argumento um pouco mais de perto.

Garland (1996, 2001) é seguramente um dos mais importantes e sólidos analistas desse processo. Em suas obras, ele sustenta a tese segundo a qual vem se observando, na contemporaneidade, poderosos processos de transferência das responsabilidades públicas e estatais de controle do crime para as esferas privadas, aliás argumento já esboçado em outro importante analista do mesmo campo (Shearing, 1992). Empiricamente, demonstra-se o argumento apontando para a crescente intervenção de comunidades civis no

gerenciamento cotidiano da violência. A sociedade civil, através de alguma de suas agências e, em especial, de associações de moradores, de vizinhanças e de corporações profissionais passam a desempenhar o papel de parceiras na contenção do crime. Na mesma direção, à medida que os problemas relacionados à violência e ao crime vão se tornando mais densos e mais complexos, dificilmente equacionáveis nos estritos termos propostos pelo direito liberal de punir, fundado no princípio da responsabilidade individual, apela-se progressivamente para a segurança privada, razão do rápido desenvolvimento de um mercado e indústria altamente sofisticados do ponto de vista tecnológico. Ademais, as enormes potencialidades de intercâmbio e comunicação oferecidos pela *cyber-society* rompem com as fronteiras convencionais do Estado-nação, tanto no que concerne às atividades do crime organizado quanto das atividades de inteligência policial capazes de combatê-lo. Em outras palavras, as novas tecnologias de comunicação alteram sobremodo o controle estatal do território, como sugerido um dos elementos essenciais do conceito weberiano de estado e de soberania estatal.

Garland resume nestes termos seu argumento: as tendências correntes sugerem a erosão de "um dos mitos fundadores da sociedade moderna: nomeadamente, o mito de que a soberania do estado é capaz de prover segurança, lei e ordem, e controle do crime nas fronteiras de um território. Esse desafio para a mitologia da lei e da ordem é antes de tudo mais efetivo e mais incontestável porque ocorre no momento em que a difundida noção de 'soberania do estado' já está sob ataque em não poucos fronts" (1996, p. 448). Em particular, três são os fronts de maior impacto: a invenção da polícia comunitária, a expansão dos serviços de segurança privada e a internacionalização das operações policiais.

É forte o reconhecimento de que, na atualidade, os problemas de segurança pública se tornaram de tal sorte complexos que as agências públicas e estatais encarregadas de implementar lei e ordem se mostram insuficientes para fazê-lo. Para que essas agências, em especial as policiais, se mostrem mais efetivas apela-se com mais e maior frequência para o concurso da comunidade que assim se converte em parceira na prestação de serviços de segurança. A comunidade é co-responsabilizada na tarefa de exercer vigilância local e recolher informações, bem como apontar problemas

de desordem urbana, de deterioração de prédios residenciais e estabelecimentos comerciais, de incivildades praticadas por adolescentes e por grupos não enraizados na vizinhança - orientações conhecidas como "broken windows" (Wilson e Kelling, 1982; Kelling e Coles, 1996). Via de regra, tais orientações são reconhecidas, em não poucos estudos e avaliações profissionais, como porta de entrada do crime violento e organizado, particularmente nas comunidades onde habitam em sua maioria cidadãos procedentes das classes urbanas pauperizadas. Em cidades como New York, essas orientações foram radicalizadas conformando, na década passada, a chamada política de "tolerância zero". Análises sugerem contudo que as supostas virtudes do policiamento comunitário - maior envolvimento de policiais com problemas locais e maior participação e interesse dos cidadãos nas atividades policiais - acabam, em verdade, enfraquecendo as tradicionais responsabilidades do poder público em suas atribuições exclusivas de executar policiamento preventivo e repressivo bem como investigar crimes e apontar seus possíveis autores. Em outras palavras, o policiamento comunitário está longe de contribuir para o reforço das agências encarregadas de lei e ordem e, por conseguinte, para assegurar a soberania do estado de direito.

Na mesma direção, quanto às tendências de desenvolvimento da segurança privada. O crescimento do mercado privado de segurança é uma realidade que não pode mais ser negado. Por um lado, vem atender aos sentimentos, sempre crescentes, de que a vida urbana contemporânea vem se tornando mais e mais insegura, o que alimenta o medo e a intranqüilidade dos cidadãos face ao futuro de suas vidas, de seu patrimônio e mesmo dos valores que julgam superiores. Contra isso, é preciso se proteger, daí a ampla oferta de serviços e equipamentos de proteção pessoal, visando dificultar ou impedir ataques de qualquer espécie, partam de onde possam partir. Por outro lado, reconhece-se cada vez mais que os perigos se encontram difusos pelos mais distintos espaços, como sejam aeroportos, shoppings, parques públicos, estádios esportivos, escolas e universidades, numa palavra espaços por onde circulam multidões e onde o fluxo de atividades é frenético, dificultando o policiamento e a vigilância preventivas (Ocqueteau, 1997).

A privatização dos serviços de segurança é apontada, por inúmeros especialistas, como uma forte tendência à erosão da autoridade estatal de

controle do crime e da violência (Shearing, 1992; Christie, 1993; Garland, 2001). Isso se dá, ao menos, em virtude de dois efeitos: primeiramente, à transferência da responsabilidade pública para a responsabilidade privada e individual. O propósito de uma vida segura passa a ser visto como um problema de ordem pessoal, não necessariamente afeto à órbita do poder público. Se as autoridades públicas puderem prover eficientes serviços de segurança pública, tanto melhor. Se não, algo esperado pelo público em geral, não há outra alternativa senão recorrer aos serviços proporcionados pelo mercado privado de segurança. Em segundo lugar, para serem eficientes junto aos consumidores, essas empresas precisam desenvolver seus próprios instrumentos de ação e sobretudo seus sistemas privados de informação a respeito dos quais o poder público não dispõe de qualquer controle, nem mesmo tem o direito a fazê-lo. De algum modo, essas empresas devem também prever e prover alguma modalidade de sanção, uma sorte de "política retributiva" que ofereça aos consumidores a sensação de que justiça foi aplicada, em curto espaço de tempo, sem os inconvenientes e sem os elevados custos judiciais. Por exemplo, é o que se sucede com frequência nos grandes estabelecimentos comerciais, em que vigilantes privados exercem alguma forma de sanção direta contra consumidores que praticam pequenos delitos de apropriação de mercadorias e bens. É essa sorte de política retributiva, líquida e certa, que garante a crença junto aos cidadãos de que o mercado é mais eficiente do que o estado na prestação dos serviços de segurança. No limite, o poder estatal abdica do monopólio na distribuição e aplicação de sanções, de acordo com os princípios que regem o devido processo legal, entre os quais direito amplo à defesa, direito de pronunciar-se somente à frente da autoridade judiciária, direito de não ser submetido a tratamento violento ou humilhante.

Por fim, a internacionalização das atividades policiais. É flagrante a internacionalização do crime, em particular de suas formas empresariais e organizadas. Em virtude da extensão e complexidade das operações bancárias, de transferência de *networks* e dos mecanismos de telecomunicações, multiplicaram-se em curto espaço de tempo atividades como fraudes, espionagem, tráfico de armas e de drogas, terrorismo bem assim outras atividades ilegais que envolvem transações comerciais através de

fronteiras nacionais (Sheptycki, 1995). Na esteira desse processo, multiplicam-se igualmente as agências de regulação internacional, em particular organismos da ONU e da Comunidade Européia, entre outros, assim como se expandem os organismos policiais internacionais com a Interpol (International Criminal Police Commission) e o DEA (Drug Enforcement Agency)<sup>6</sup>. Para tanto, dois movimentos vêm se consolidando: por um lado, cada vez mais, em matéria de crime organizado, os diferentes países são como que constrangidos a aceitarem as orientações dos organismos reguladores internacionais. Tornam-se signatários de convenções internacionais que, não raro, fazem com que as legislações penais nacionais tenham que ser modificadas para atender às exigências e requisitos firmados. Por outro, a inserção de qualquer país nesse processo leva necessariamente aos acordos bilaterais entre estados-nação que implicam intercâmbio de atividades policiais, inclusive troca de informações normalmente sigilosas. Com isto, a repressão ao crime organizado acaba submetida à autoridade extrajurisdicional, o que se traduz em perda significativa do papel do estado-nação em suas tarefas de controle social e de aplicação de lei e ordem<sup>7</sup>.

Herbert (1999) reúne uma série de argumentos para contestar essas tendências. Embora reconheça que a maior parte desses fatos e processos esteja em curso - tais como policiamento comunitário, privatização dos serviços de segurança, internacionalização das atividades policiais etc. - nada disso contudo justifica falar em quebra do monopólio estatal da violência física legítima e, menos ainda, de enfraquecimento da soberania do Estado-nação. Ele sustém que as estatísticas disponíveis revelam extraordinária expansão do estado no controle do crime, nos termos que Gordon (1991) nomeou de "justice juggernaut". As despesas com polícia cresceram, durante os anos 80, quer em nível federal, estadual ou local, do mesmo modo que cresceram aquelas

---

<sup>6</sup> Constatei esse processo, em estudo comparativo Brasil-Portugal no que concerne às políticas de controle e repressão ao tráfico de drogas. É cada vez maior o comprometimento de ambas sociedades com os mecanismos reguladores internacionais. Vide Adorno e Pedrosa (2002).

<sup>7</sup> Em seu sumário desse debate, Herbert (1999) ainda considera como pressões de ordem externa o desenvolvimento da cyber-society, os conflitos de jurisdição nacional na aplicação das leis penais bem como problemas relacionados à definição das atividades propriamente criminais. Em situação de rápida mudança, é comum que as agências encarregadas de lei e ordem revelem conflitos de entendimento sobre a efetiva natureza dos crimes, o que contribui para que muitos crimes, socialmente percebidos como ameaças em potencial, permaneçam impunes. Trata-se, aliás, de aspecto já anteriormente apontado por Dahrendorf (1985) aos examinar as "áreas de exclusão" de aplicação de sanções penais.

destinadas à expansão dos serviços judiciais. A população encarcerada cresceu, entre 1980 e 1992, cerca de 168%. A taxa de encarceramento saltou, no mesmo período, de 138 por 100.000 habitantes para 329, a mais elevada do mundo. Nessa mesma direção, Wacquant (1999) demonstrou o quanto, em diferentes sociedades do mundo ocidental - em particular nos Estados Unidos - a retração do espaço anteriormente (isto é, até os anos 70 do século passado) ocupado pelo estado-providência estimulou a rápida expansão do estado penal, mais propriamente das políticas de contenção rigorosa de criminosos e de repressão a potenciais autores de crimes.

Os argumentos de Herbert, contudo, são muito mais elaborados. No tocante à polícia comunitária, ele sugere, com base em estudos de caso, que a suposta co-responsabilização é, em verdade, ilusória. A participação e parceria da comunidade não são efetivamente levadas a sério pelos escalões superiores das agências policiais que continuam insistindo no aperfeiçoamento dos métodos de patrulhamento, na profissionalização das atividades policiais e na implementação de meios técnicos cada vez mais sofisticados e avanços, como o geo-referenciamento de ocorrências policiais e o amplo recurso à informatização das técnicas de vigilância, repressão e investigação. No que concerne à expansão da segurança privada, Herbert lembra que esse não é um fenômeno recente, pelo menos nos Estados Unidos. Desde há algumas décadas, a privatização dos presídios é uma realidade por todo aquele país. Embora venham sendo, presentemente, apontados alguns problemas - tais como o interesse dos empresários do setor pela expansão do encarceramento, de que resulta pressões locais sobre as autoridades judiciais ou sobre as cortes de justiça, a par de outros problemas relacionados a abusos de poder cometidos por agentes penitenciários - as avaliações quanto à eficiência dos serviços tendem a ser positivas. Em decorrência, Herbert não acredita que a existência e mesmo expansão dos serviços de segurança privada comprometam o monopólio estatal da violência. Ao contrário, o endurecimento das políticas públicas de controle do crime sugere tendências contrárias aos prognósticos de vários analistas, entre os quais os já citados Garland e Shearing. Finalmente, Herbert igualmente não acredita que a internacionalização das atividades policiais enfraqueça a soberania do Estado-nação. Primeiramente, ele argumenta, a cooperação entre polícias não passa

de simples troca de informação visando a prisão de suspeitos. Em decorrência, a cooperação não age no sentido de enfraquecer o poder dos estados nacionais, porém justamente de reforçá-lo ao proporcionar mais e melhor informação para tornar as agências nacionais de controle do crime mais eficientes e operativas. Ademais, a cooperação limita-se àquelas ações consideradas crimes nas legislações penais nacionais. Assim, não há quaisquer evidências de que a soberania dos Estados-nação esteja ameaçada. Os obituários seriam prematuros, carecem de razão de ser.

O debate está apenas começando. As razões e argumentos a favor ou contra a tese da crise da soberania política do Estado-nação dependem, é certo, do modo pelo qual distintos analistas entendem as tradições kantianas e weberianas na constituição do estado moderno. Sobretudo, se consideram que as tarefas apontadas por Weber já se encontram esgotadas, ensejando novos arranjos institucionais e políticos que proporcionem o controle dos crimes nesta "era da globalização". Se é assim, cabe então indagar: no caso brasileiro, em que medida o crescimento da violência – em suas múltiplas formas – é resultado de um processo de perda do controle do território e, por conseguinte, do monopólio estatal da violência física legítima? Em que medida as ações governamentais, em seu propósito de resgatar lei e ordem e o monopólio estatal da violência têm logrado ou não avanços nessa direção? São essas questões que emergem do livro de Soares.

### ***Violência, poder e democracia***

Inicialmente, um breve resumo<sup>8</sup>. *Meu Casaco de General* não é apenas uma espécie de *compte-rendu* de uma experiência quase bem sucedida à frente da política de segurança pública no Rio de Janeiro, nos primeiros quinze meses do governo Garotinho. Menos ainda uma sorte de adeus às armas de quem estava em campo, combatendo, há pelo menos quinze anos. É, antes de tudo, resultado de uma reflexão madura e densa sobre uma oportunidade ímpar, histórica, de reverter o quadro de insegurança coletiva, medo, violência

---

<sup>8</sup> O resumo que se segue reproduz texto originalmente publicado: Adorno, S. Crônica de uma derrota. *Jornal de Resenhas. Folha de S. Paulo*. São Paulo, no. 70, 13/01/01, pp.1-2.

e persistente graves violações de direitos humanos que contamina o cotidiano de cidadãos e cidadãs na sociedade brasileira contemporânea.

À primeira vista, poderia parecer que o livro não se distingue de seus congêneres: um depoimento autobiográfico sob a forma de ensaio sociológico que acresce algo mais ao estoque de conhecimento acumulado pelo saber acadêmico, nos últimos anos. Mas, não é bem assim. Primeiramente, há que se reconhecer suas notórias qualidades literárias que tornam a leitura do texto amena, sobretudo diante de um objeto tão pouco sugestivo para os vãos do imaginário. Em segundo lugar, não há como deixar de reconhecer o *métier* refinado do antropólogo, sempre preocupado em entender as razões do outro, em dissecar-lhe o vocabulário, em transitar por mundos e submundos culturais, em decodificar mitos e rituais inclusive os corporativistas, em desautorizar visões unívocas do comportamento humano em realidades sociais marcadas pelo jogo da diferença e da identidade. Daí as fortes inclinações do texto para pintar múltiplas cenas como *drama social*, no clássico sentido que emprestou ao termo Victor Turner, em particular pormenorizados relatos das tensões políticas que faziam a segurança pública do Rio de Janeiro ora pender em direção à civilização ora em direção à barbárie.

O essencial do livro repousa em seu próprio objeto: a intimidade da política de segurança do governo Garotinho. O enredo tem início com a campanha do então candidato ao governo do estado do Rio de Janeiro. Estrategista político de primeira hora, convencido em se apresentar como alternativa de centro às candidaturas da direita e da esquerda, Garotinho, ex-prefeito de Campos e radialista de sucesso, vislumbrou no campo da segurança uma das arenas de embate político mais sensíveis e também mais perigosas. Propunha-se, neste domínio, marcar diferença face aos governos anteriores e sobretudo distanciar-se do brizolismo. Reconheceu em Luiz Eduardo Soares o protagonista exemplar de seus propósitos, nomeando-o subsecretário de Segurança Pública para as áreas de segurança, justiça, defesa civil e cidadania.

Militante da resistência política à ditadura, Luiz Eduardo desde cedo se familiarizara com o tema dos direitos humanos. Como muitos de nós, constatou que o fim do regime autoritário não significava - como de fato não significou - o fim das graves violações de direitos humanos, sobretudo contra cidadãos

comuns procedentes das classes populares que há muito, independentemente da vigência ou não do Estado de direito, eram vítimas das arbitrariedades das agências encarregadas de implementar lei e ordem. Igualmente, como muitos de nós, foi constrangido a ocupar-se de temas relacionados à segurança pública. Em parte porque se acirravam, na conjuntura pós-ditadura, os conflitos entre a defesa dos direitos humanos e as exigências de maior rigor no controle da ordem, nascidas da exacerbação do sentimento de insegurança coletiva e da escalada da violência urbana. Em parte porque o vazio de políticas governamentais conseqüentes no domínio da segurança pública ensejava intervenção compatível com o Estado democrático de direito.

Instado a engajar-se na campanha e convencido das possibilidades políticas oferecidas por Garotinho, Luiz Eduardo pôs-se a trabalhar em equipe, de que resultou o programa de governo para a área, cujo ponto de partida residiu em diagnósticos setoriais, porém articulados entre si. Por um lado, análises detalhadas da evolução da criminalidade, em especial a de tipo violento, as quais revelaram o peso e a importância dos conluios entre tráfico de drogas, contrabando de armas e corrupção policial principalmente na escalada das mortes violentas. Por outro, análises sofisticadas da estrutura, funcionamento e desempenho dos órgãos policiais que punham em relevo as razões da baixa eficiência do trabalho policial: os conflitos entre as polícias civis e militares, a fragmentação das orientações político-administrativas, a pobreza de equipamentos e recursos humanos, a carência de profissionalização, a ênfase em atitudes reativas diante dos acontecimentos em detrimento de posturas preventivas, a má qualidade das investigações e dos serviços técnicos da polícia judiciária estimulando a impunidade e a descrença nas instituições públicas a par da sistemática arbitrariedade na contenção repressiva da ordem pública.

Para reverter esse quadro, foram formulados e estavam sendo implementados considerável número de projetos cujo eixo residia no tripé: diagnóstico, planejamento e reforma gerencial, algo inspirado na reforma do Departamento de Polícia de New York, em meados dos anos 90. Elaborou-se agenda positiva, pró-ativa, ambiciosa, de iniciativas que atacava de vez todas as frentes de batalha, não deixando quaisquer flancos abertos. Tratava-se de um programa que articulava múltiplas operações de policiamento, de prestação

de serviços de segurança e de proteção legal, materializadas em projetos vários, o mais notável a Delegacia Legal, um modelo de eficiência operativa a ser perseguido.

Por mais ambicioso que fosse o programa, não há como deixar de reconhecer sua inventividade e ousadia. Tivesse prosperado, certamente se constituiria em modelo de política nacional de segurança. Por que então abortou cedo?

Toda interpretação é sempre uma entre tantas possíveis. As razões apresentadas por Luiz Eduardo podem ser confrontadas com outras. É certo que sua demissão vinha sendo anunciada - quando menos, urdida nos corredores das agências de controle repressivo da ordem - desde os primórdios do governo Garotinho. De fato, à medida em que os projetos iam sendo implementados, ganhavam visibilidade pública e relativa aceitação junto à mídia, poderosos interesses corporativos - desde negócios até concepções distintas de lei e ordem, incrustados nas agências policiais - iam sendo enfrentados e corriam o risco de amargar uma das mais contundentes fraturas de alianças corporativas na história política recente. É certo também que a ambição política do governador em apresentar-se como candidato de centro esquerda às eleições presidenciais de 2002 desempenhou papel decisivo.

O cientista Luiz Eduardo estava convencido de que, para fazer avançar a política de segurança, para impor sua "superioridade civilizatória" era necessário um combate destrutivo ao conservadorismo e tudo o que ele simbolizava. À proporção em que implementava seus projetos e aumentava o alcance de suas iniciativas, deixava-se contaminar por uma certa dose de "messianismo reformista", nutrido por uma fé na missão civilizatória do programa de ação governamental, de que sequer escaparam exageros como a proposta de anistia penal para os jovens recém alçados ao narcotráfico - o que certamente ensejaria anistia para os policiais corruptos - ou ainda a proposta de batalhões sociais, verdadeiro estado social no interior do aparelho de Estado, o que levaria a atrelar todas as políticas sociais à política de segurança, instigando conflitos para além das fronteiras da lei e da ordem.

Esse não era necessariamente o horizonte político do governador Garotinho. Diz-se que a ambição política cega. Talvez obscureça o caminho em direção à verdade. Bem ou mal, o governador pareceu mais adepto da "guerra de

posições" do que da reforma radical. O programa formulado e implementado por Luiz Eduardo confrontava infundáveis interesses fragmentários, dispersos no aparelho repressivo de Estado. Porém, como os atacava de vez e todos na mesma sintonia, estimulou reações em cadeia, aqui e acolá, que enfraqueceram seu poder e sua ascendência sobre o governador. Aliás, em não poucas oportunidades, Garotinho o advertiu: vá com calma, evite introduzir todas as reformas de uma só vez. Duas racionalidades em rota de colisão resultaram no patético episódio da demissão "pública" anunciada diretamente pelas ondas da mídia eletrônica.

### ***Lei e ordem versus direitos humanos***

O livro é, em grande parte, um inventário dos impasses, paradoxos, das ambivalências, das vacilações, dos avanços e recuos na história das políticas públicas de segurança, não apenas no estado do Rio de Janeiro, mas certamente em todo o país, nos últimos quarenta ou cinquenta anos. Um dos maiores desafios reside justamente em compatibilizar o respeito aos direitos humanos e as demandas por maior eficiência policial, uma das dimensões pelas quais o problema da lei e da ordem se apresenta em nossa sociedade.

Segundo Soares, aqui manifestam-se por excelência os embates entre a direita e a esquerda brasileiras. Reportando-se ao estudo anteriormente citado (Soares e Piquet, 1996), Soares agrupa o conjunto de representações em dois pólos opostos: por um lado, alinham-se representações populares que reputam ao crescimento da violência e dos crimes origens religiosas ou morais. Supõem soluções que contemplam desde a redenção messiânica diante da palavra de Deus quanto esterilização de mulheres faveladas; fuzilamento de bandidos, se possível sob transmissão direta pela Tv; extinção da Justiça e de seus morosos mecanismos de julgamento que deveriam ser substituídos por instrumentos rápidos, imediatos e de preferência que resultem na execução do réu. Por outro, alinham-se representações que atribuem uma causalidade sócio-econômica ao crescimento dos crimes e da violência em geral.

Direita e esquerda movimentam-se entre esses estreitos limites. A direita, procurando fazer eco às representações religiosas e morais, propõe endurecimento na aplicação de lei e ordem, proposta que assimila, como

sempre, velhas fórmulas, já desgastadas, que incluem, entre outras medidas, contratação de novos policiais e modernização de equipamentos, mediante compra de armas estrangeiras, por exemplo. Se essas medidas têm logrado estreitar os laços de segmentos conservadores com amplas parcelas da sociedade brasileira, não têm logrado definir e aplicar políticas conseqüentes, estáveis no tempo e eficientes. "Na prática, ao longo das décadas em que vêm exercendo sua hegemonia, têm se limitado a cercar os bairros populares com uma espécie de cordão sanitário repressivo, lançando a polícia como cães sobre os pobres e protegendo as áreas nobres da cidade" (Soares, 2000, 45). Em outras palavras, para a direita conservadora a reivindicação de lei e ordem, na melhor das hipóteses, não contempla direitos humanos.

Em contrapartida, a esquerda entende que o crescimento do crime e da violência é efeito de grandes problemas econômicos e sociais que, não resolvidos, contribuem para que as políticas de segurança somente possam repetir as velhas fórmulas. Enquanto não houver substantivas mudanças estruturais que afetem radicalmente os tradicionais estrangulamentos no que concerne à distribuição das riquezas e à concentração das desigualdades sociais não há muito o que fazer, exceto denunciar os abusos escandalosos. O problema torna-se dramático justamente quando as esquerdas chegam ao poder e devem não apenas formular políticas de segurança, mas sobretudo implementá-las. Neste caso, não basta subscreverem compromissos com princípios universais pertinentes ao ideário dos direitos humanos e do igualitarismo democrático. É preciso operar leis e regulamentos, gerenciar conflitos institucionais locais, investir em recursos profissionais e materiais adequados à agenda de demandas e ao programa de governo proposto. No entanto, como fazê-lo se, para as esquerdas, o problema da lei e da ordem está atrelado à consolidação prévia de uma política de proteção aos direitos humanos?

Como se sabe, esse argumento apóia-se sobretudo na experiência histórica do Ocidente, cujas democracias foram erguidas em torno de um modelo contratual que inicialmente privilegiava os direitos individuais e políticos, os quais, uma vez conquistados, serviram de alavanca para a conquista dos direitos econômicos e sociais e, mais recentemente, para a conquista dos direitos coletivos, completando-se assim o ciclo contemporâneo

dos direitos humanos. Certo ou não, trata-se de uma questão em aberto cujo peso não é desprezível, porém cujo alcance, desconhecido, certamente não é suficiente para explicitar os dilemas e impasses suscitados pelas relações entre direitos humanos e segurança.

No campo da segurança pública, os governos de esquerda tendem a priorizar um tema caro e vital para os direitos humanos. Os abusos de poder cometidos por autoridades públicas no exercício de suas atribuições legais de contenção do crime e da violência. Nessa medida, a maior parte das iniciativas procura proteger o cidadão comum contra eventuais arbitrariedades cometidas pelo poder público. Trata-se evidentemente de uma peça importante no tabuleiro da segurança pública. Porém, não completamente suficiente. É certo que é desejável coibir as graves violações de direitos humanos cometidas por agentes policiais como requisito de pacificação social. No entanto, como fica o outro lado da questão? Como enfrentar o crescimento da criminalidade? Como enfrentar o envolvimento crescente de jovens no tráfico de drogas, constituindo precoces carreiras no mundo da delinqüência? Enfim como deter a onda crescente de violência urbana, em especial as taxas assustadoras de homicídios cujas vítimas preferenciais são jovens?

Bem, esses são problemas que melhor devem ser respondidos pelas agências encarregadas de repressão do crime e de contenção da ordem pública. Neste domínio, a tradição é outra, o legado autoritário ainda é forte e presente, tudo se resume a estratégias, táticas, equipamentos e *know-how* modernos. Neste domínio, os *lobbies* constituídos em torno de representantes com mandato legislativo são atuantes e evitam, o quando podem, mudanças radicais que promovam um deslocamento acentuado do eixo da segurança pública em direção ao efetivo controle governo civil sobre o aparato repressivo de estado.

Em seu livro, Soares reputa possível compatibilizar o respeito aos direitos humanos com lei e ordem. Ele acredita ser possível construir uma "terceira via entre a truculência seletiva da direita e o denunciamento abúlico da esquerda" (p.48). Para tanto, é preciso alcançar, entre outros objetivos, um modelo de polícia que alie eficiência com o respeito às leis que protegem os direitos do cidadão, em particular o direito à segurança. Daí o imperativo de "valorização das instituições policiais, como protetoras da vida e da liberdade e

promotoras do direito de todos a uma vida pacífica, que é, afinal de contas, o significado último da segurança pública num contexto verdadeiramente democrático" (p.49). Daí a necessidade de erradicar, da segurança pública, suas heranças autoritárias e conservadoras. Em outras palavras, um propósito desta natureza requer um executivo estadual mais inclinado à esquerda, mais comprometido com os ideais, as propostas e a agenda da esquerda. Ora, considerando o feixe de forças e alianças que sustém o governo Garotinho, em especial suas bases no legislativo estadual, caberia duvidar, desde o início, que a herança autoritária e conservadora pudesse ser sepultada de vez das políticas públicas de segurança no estado do Rio de Janeiro.

Outra alternativa não restava senão investir todos os esforços em substantivos e radicais investimentos na modernização da gestão administrativa, no aperfeiçoamento profissional e na racionalização das rotinas policiais, tudo com o propósito de desestabilizar as velhas fórmulas burocráticas e de policiamento, perturbar a eficácia do saber organizacional e das culturas policiais, desmontar nichos descentralizados de poder que contribuem para desgastar rapidamente propostas inovadoras. Ora, por mais desejável que fosse essas diretrizes de modernização e aperfeiçoamento, a política de segurança *tout court* acaba se limitando a um problema de gestão administrativa que pode avançar até onde não altere as relações de forças constituídas, mais propriamente as relações de identidade e solidariedade entre segmentos das forças policiais e segmentos da classe política conservadora. O resultado mais paradoxal é uma espécie de inversão não cogitada: a busca de eficiência técnica e administrativa acaba por priorizar lei e ordem em detrimento de direitos humanos<sup>9</sup>. Repete-se, aqui, uma vez mais, a velha fórmula liberal: é preciso mudar para conservar.

### ***A sociedade brasileira e o monopólio estatal da violência***

No contexto desse processo civilizatório ocidental, a sociedade brasileira também conheceu acentuada modernização de suas estruturas sociais. Desde o último quartel do século XIX, os desdobramentos econômico-sociais da

---

<sup>9</sup> De certo modo, a percepção desses impasses, sob a ótica do liberalismo político, já havia sido anotada por Dahrendorf, no II capítulo de *Law and Order* (1985).

cafeicultura no Oeste paulista já apontavam para decisivas transformações como sejam: superação da propriedade escrava, formação do mercado de trabalho livre, industrialização e urbanização, mudanças nas bases do poder político de que resultou a substituição da monarquia pela forma republicana de governo, a instauração de um novo pacto constitucional que formalmente consagrava direitos civis e políticos e instituía um modelo liberal-democrático de poder político.

Esse conjunto de mudanças ocorreu em menos de um século. Inspiradas pelo processo democrático em curso em algumas sociedades do mundo ocidental capitalista, essas transformações não foram assimiladas pelas práticas políticas e sequer pela sociedade. As garantias constitucionais e os direitos civis e políticos permaneceram, tal como na forma de governo monárquica, restritos à órbita das elites proprietárias. Estabeleceu-se uma sorte de “cidadania regulada” (Santos, 1979), que excluía dos direitos de participação e de representação políticas a maior parte da população brasileira, constituída de trabalhadores do campo e das cidades, de baixa renda, situados nos estratos inferiores da hierarquia ocupacional bem assim carentes de direitos sociais. Subjugado pela vontade das elites proprietárias, esse contingente de “não-cidadãos” foi violentamente reprimido todas as vezes em que se rebelou e jamais teve assegurados seus direitos humanos. A violência, seja como repressão ou reação, mediou a história social e política desses sujeitos.

Certamente, um dos maiores desafios do controle democrático da violência e, por conseguinte, da instauração do Estado de direito nesta sociedade reside, por conseguinte, no monopólio estatal de violência física legítima. Esse desafio apresenta-se sob dupla tarefa: por um lado, efetivo controle por parte quer da sociedade civil organizada quer do governo civil das forças repressivas de estado. Para o controle da ordem pública, impõe-se certamente lei e ordem; porém, sem abdicar da responsabilidade pública e institucional que recomenda sejam respeitados os direitos dos cidadãos e não haja abusos de poder de qualquer espécie desencadeados por quem quer que ocupe função pública, em especial agentes encarregados de aplicar as leis penais. Por outro, efetivo controle da violência endêmica na sociedade civil que faz com que a vontade do mais forte se imponha pelo recurso à força física, em

particular com emprego de armas. Tem-se em vista notadamente a guerra entre quadrilhas pelo controle do tráfico de drogas.

Em seu livro, Soares detém-se na análise de ambas dimensões. Primeiramente, através de um detido relato das tensões que marcavam o cotidiano de sua sub-Secretaria de Pesquisa e Cidadania, da Secretaria de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro. Nesse relato, destacam-se sobretudo os embates entre o comando da Polícia Militar e as diretrizes civis que estavam sendo implementadas, embates exacerbados por ocasião da promoção, pelo Secretário de Segurança, de um oficial cuja presença no *staff* governamental comprometia as políticas que Soares pretendia convencer ao governador implementar. Ao enfrentá-los, Soares deu-se conta da existência de duas linhas de oposição às suas propostas de modernização tecnológica e gerencial, de moralização das atividades policiais e de participação comunitária.

Por um lado, uma linha mais ideológica que suspeitava da legitimidade e alcance daquelas iniciativas. Reunia-se em torno do Secretário de Segurança e seus auxiliares mais próximos. Articulada com alguns setores "duros" quer da polícia militar quer da civil bem como com deputados, em parte procedentes da aliança de sustentação do governo estadual, procurava conquistar ascendência sobre o governador e influenciar a nomeação de oficiais e de delegados para postos chaves de comando. Como tal, manifestavam fortes traços de comportamento corporativo. Por outro, um bloco, que Soares nomeia de "selvagem", que "se organizava à sombra das instituições e usava métodos criminosos. Tinha o objetivo de desestabilizar nossa política de segurança, mas estava disposta a derrubar o que estava pela frente, inclusive o secretário e sua equipe para impedir a reforma das polícias" (p.202).

No relato minucioso, deixa-se entrever as vacilações do governo estadual em pender a balança ora do lado das propostas inovadoras, ora do lado das demandas corporativas. Avanços conquistados de um lado eram neutralizados pelo outro, em momento subsequente. O modelo de gestão dos conflitos estava assentado na permanente guerra de posições, a respeito do qual os opositores eram sábios e experientes. Embora formalmente chefe das forças repressivas a quem devem prestar obediência constitucional, desavenças sérias podem comprometer o equilíbrio formal entre governo civil e

policiais, desestabilizando politicamente o poder executivo. Evitar chegar a esses limites foi tarefa a que se dedicou o chefe do executivo. Não se motivo, no calor das tensões, o governador Garotinho recomendou a Soares que mantivesse paciência e aguardasse os rumos da reforma do estado, quando então um novo desenho institucional estabeleceria uma nova divisão de trabalho e poder entre as sub-secretarias. Esses embates e seus desdobramentos revelam que o governo civil não tinha, de fato, o monopólio de poder estatal sobre as forças repressivas. Os inúmeros episódios de desmandos policiais são bastante ilustrativos desse controle parcial.

Do lado da sociedade civil, a presença do tráfico de drogas no cotidiano das classes populares é também outro elemento dissuasivo do monopólio estatal da violência. Soares reconhece que o tráfico de drogas e o tráfico de armas, interligados, promovem profundos desarranjos na sociedade brasileira. Daí que "reformando as polícias e controlando o comportamento dos policiais, resolve-se metade dos problemas de segurança das comunidades das comunidades faveladas e dos bairros pobres - toda aquela parte que resulta da corrupção, da cumplicidade com o crime e da brutalidade dos policiais. Mas resta a outra metade: a tirania do tráfico. Não basta livrar as comunidades do despotismo da polícia. É urgente livrá-las da tirania dos traficantes" (p.267). Soares identifica treze razões pelas quais tráfico de armas e de drogas constituem as mais perversas dinâmicas criminais no Brasil, entre as quais: o elevado número de mortes; a desorganização da vida associativa e política das comunidades; o regime despótico imposto às favelas e aos bairros populares; o recrutamento de crianças e adolescentes cuja vida é prematuramente comprometida; a disseminação de valores belicistas contrários ao universalismo democrático e do cidadão; a degradação da lealdade comunitária tradicional; o fortalecimento do patriarcalismo, da homofobia e da misoginia; o entrelaçamento com os crimes do "colarinho branco" e com outras modalidades criminosas (pp. 267-77). Em uma palavra, o tráfico de drogas substitui a autoridade moral das instituições sociais regulares pelo caráter despótico e/ou tirânico das regras ditadas pelos criminosos. Ao fazê-lo, impõe sérios obstáculos ao monopólio estatal da violência.

Para Soares, uma política de segurança que se pretenda eficaz deve enfrentar com competência a tirania do tráfico de drogas através de uma

abordagem consistente capaz de promover avanços concretos. Essa abordagem supõe, por um lado, esforço no sentido de atendimento das principais demandas da população, através da mobilização de articulação das políticas sociais, simbolizadas, por exemplo, no programa "Mutirão pela Paz". Por outro, supõe o recurso às intervenções policiais repressivas. Neste domínio, Soares é bastante cauteloso. Examina com acuidade distintas modalidades de intervenção, seu alcance e eficácia, sua pertinência ou oportunidade; enfim, os efeitos que podem produzir ações tão distintas como sejam incursões para prisão de traficantes, incursões para intervir em conflitos armados entre grupos de traficantes, incursões para ocupação de territórios.

Aqui situa-se justamente um dos mais sérios impasses ao monopólio estatal da violência. Se, para conter a violência do tráfico é preciso reprimi-lo, não raro com emprego de força repressiva igualmente violenta, como estabelecer os limites entre o uso adequado e necessário para conter o crime organizado e o uso abusivo? Como assegurar que, para resgatar o monopólio estatal da violência fraturado pela ação dos grupos de traficantes não se esteja, por essa via, abrindo mão do controle civil sobre as forças repressivas, este igualmente um requisito fundamental do mesmo monopólio? Se considerarmos, como o próprio Soares aponta em seu livro, o círculo vicioso que alimenta reciprocamente crime, violência, repressão, segurança, corrupção, crime, como fraturá-lo? Se considerarmos, dado o quadro político considerado, que o governo civil revela dificuldades em se impor ao corporativismo policial (quer civil, quer militar) e que evita enfrentar as forças conservadoras, com receio inclusive de desestabilizar as alianças políticas de sustentação a seu governo, como conter efetivamente as oportunidades de intervenção policial abusiva? Nunca é demais lembrar o caráter espetacular e o apelo mediático dessas incursões policiais que estimulam desejos coletivos de Estado forte e de governo enérgico no controle da segurança pública.

### ***O problema da legitimidade***

Por fim, o problema da legitimidade das instituições encarregadas de aplicação das leis penais. Uma série de problemas relacionados à formulação e implementação de políticas de segurança e justiça afetam a eficiência das

agências encarregadas de conter a violência dentro dos marcos da legalidade democrática. A baixa eficiência dessas agências - especialmente das polícias militar e civis em prevenir crimes e investigar ocorrências, e de todo o segmento judicial (ministério público e tribunais de justiça) em punir agressores -, associada aos tradicionais obstáculos enfrentados pelo cidadão comum no acesso à justiça acabam estimulando a adoção de soluções privadas para conflitos de ordem social (como os linchamentos e as execuções sumárias) bem como contribuindo para a exacerbação do sentimento de medo e insegurança coletivos. À medida em que esse círculo vicioso é mais e mais alimentado, cresce a perda de confiança nessas instituições de justiça e nos agentes responsáveis por sua distribuição e execução.

Paradoxalmente, parte dos cidadãos - especialmente procedentes de setores conservadores das classes médias e altas como também de segmentos das classes trabalhadoras - reage a estes problemas recusando políticas públicas identificadas com a proteção dos direitos humanos. Em contrapartida, reclama por mais e maior punição, mesmo que, para garanti-la, seja necessário conferir maior liberdade de ação às agências e aos agentes encarregados da manutenção da ordem pública, independentemente de constrangimentos legais. Não sem razão, vimos assistindo nas duas últimas décadas manifestações coletivas de obsessivo desejo punitivo que contemplam punição sem julgamento, pena de morte, violência institucional, leis draconianas de controle da violência e do crime. Em outras palavras, em nome da lei e da ordem, propõem-se justamente controle social carente de legalidade.

Soares aborda também esta questão em seu livro ao tratar da violência policial e da corrupção. "... assim como a corrupção e a violência policiais degradam as instituições públicas e subtraem legitimidade da institucionalidade política democrática, a reversão de expectativas restituiria respeito e legitimidade. Os formadores de opinião, as classes médias e as elites discutem muito a democracia, seus limites, a necessidade de sua consolidação e o aprofundamento através da extensão dos benefícios da cidadania aos que permanecem excluídos, mas tendem a desprezar a polícia. Como se "polícia" não fosse tema nobre, digno de atenção, como são a economia, a política ou as relações internacionais" (p.243). Como indica Soares, a experiência

internacional indica que a melhoria dos serviços policiais bem como o controle rigoroso da impunidade quer nos casos de envolvimento de policiais com o crime, quer com a corrupção ou com o uso abusivo da força física contribuem para reduzir as taxas de sub-notificação dos registros de crime, para aproximar o cidadão das agências policiais e para agilizar as investigações. Esse círculo vicioso deve portanto aumentar a confiança dos cidadãos na polícia e conferir legitimidade às instituições de controle da ordem pública.

Soares indica, em decorrência, sua fórmula para atacar essa questão, composta de três ingredientes: moralização institucional; tecnologia e modernização do aparelho policial; e agilização das investigações. Aparentemente simples, o programa envolve, em verdade, o enfrentamento de fortes obstáculos políticos e administrativos. Em primeiro lugar, a moralização institucional envolve uma política agressiva de combate e de controle da corrupção que contempla múltiplas medidas, desde a punição rigorosa dos agentes envolvidos até o recrutamento de novos quadros de policiais cuja formação ética os torne quase imunes aos apelos financeiros oferecidos pelo mercado ilegal de drogas, de armas e do crime em geral. Como se sabe, nenhum dos governos civis desde a redemocratização do país se aventurou decisivamente nessa seara, mesmo porque sabem que intervir nesse domínio é atravessar poderosos interesses que, embora incrustados no aparelho policial, nele não se restringem abrangendo uma extensa e densa rede de atores sociais. As recentes CPIs da corrupção e do tráfico de drogas revelaram o quanto essa modalidade de crime organizado está enraizada de alto a baixo na sociedade brasileira, alcançado de simples consumidores e vendedores de drogas, a empresários e políticos profissionais. Portanto, o próprio quadro político com suas redes e alianças parece poderoso dissuasor da moralização institucional.

Do mesmo modo, o processo de modernização e de aplicação de tecnologia aos serviços e às rotinas policiais enseja intervenção governamental em área igualmente sensível: a de produção de informações. Sabe-se o quanto policiais, quer civis quer militares, são ciosos desse monopólio. Argumentam, com freqüência, o caráter sigiloso das investigações para evitar transparência e acesso público. Em verdade, sabem também o quanto o controle público das informações retira-lhes autonomia e se presta a uma sorte de *accountability* da

atividade policial, desestabilizando as práticas convencionais de policiamento repressivo e das funções judiciais da atividade policial. No limite, esse controle público afeta os interesses locais, em particular os negócios entre policiais e bandidos.

Justamente, a melhoria das investigações esbarra no terreno da autonomia dos agentes policiais. Como se sabe, policiais civis se recusam consensualmente ao controle externo de suas atividades, em particular através do acompanhamento dos inquéritos policiais por parte do Ministério Público. Essa recusa tem sido fundada no peso histórico de nossa cultura jurídica, notadamente a influência das tradições inquisitoriais que marcam o direito penal brasileiro. Estudos demonstraram o quanto o inquérito policial é lugar de arbítrio e de abuso de poder. A ausência de controles faculta às autoridades policiais ampla discricionariedade na seleção das ocorrências que podem ser objeto dos mais distintos interesses. Por conseguinte, aqui também, intervir nessa seara não é desafio de somenos importância. As possibilidades de êxito são reduzidas, porque também limitadas pelo quadro político que sustém políticas de segurança. A tarefa de aumentar a confiança das instituições encarregadas de aplicar leis penais, sobretudo as agências policiais, e conseqüentemente conferir legitimidade à institucionalidade democrática encontra poderosos óbices que não podem ser enfrentados tendo em vista as conexões políticas indicadas e inclusive largamente reconhecidas por Soares.

[Conclusão]

### ***Referências bibliográficas***

Adorno, S., 1993

Arendt, 1973

Bobbio, 1984

Christie, N., 1993. Crime Control as Industry. Routledge, London and New York.

Colliot-Thélène, 1995

Elias, 1990

Garlant, D., 1996. The limits of the sovereign state: strategies of crime control in contemporary society. *The British Journal of Criminology* 36 4, pp. 445-471.

Gordon, D.R., 1991. *The Justice Juggernaut: Fighting Street Crime, Controlling Citizens*. Rutgers University Press, New Brunswick, NJ.

Herbert, 1999

Hobsbawn, 1977

Kelling e Coles, 1996

Lima, K. de e outros, 2001

Nisbet, 1977

Ocqueteau, 1997

Santos, 1979

Shearing, C., 1992. The relationship between public and private policing. In: Tonry, M., Morris, N. (Eds.), *Modern Policing*, pp. 399-433. University of Chicago Press, Chicago.

Sheptycki, J., 1995. Transnational policing and the makings of a postmodern state. *British Journal of Criminology* 35, pp. 613-635.

Soares, L.E., 2000. *Meu casaco de General*. Cia das Letras, São Paulo.

Soares e Piquet , 1996

Troper, 1995

Wacquant, 1999

Weber, 1981

Wieviorka, M., 1997

Wilson, J. And Kelling, G., 1982. Broken windows: the police and neighborhood safety. *Atlantic Monthly* 249, pp. 29-39.

Zaluar, A., 1999