

POLÍCIA E SEGURANÇA PÚBLICA *

ANTÔNIO LUIZ PAIXÃO **

Professor Adjunto do Departamento de Sociologia e Antropologia da Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Sociologia.

Resumo: Analisa o papel da Polícia enquanto guardiã da segurança pública, bem como o divórcio que se observa entre sociedade e polícia. Entoca as deficiências do judiciário como responsáveis pelo elevado Índice de criminalidade.

O crime violento cresce assustadoramente nas ruas das grandes cidades brasileiras, onde bandos organizados disputam à bala o controle de fatias do mercado de tóxicos, comerciantes honestos contratam justiceiros para garantir suas propriedades, e gente simples e indignada lincha seus predadores. As crianças do Rio de Janeiro avaliam realisticamente os perigos que enfrentam: 80% delas temem os assaltantes, bem mais ameaçadores do que os fantasmas que assustam 8% dos entrevistados. A ansiedade das populações urbanas aumenta quando se percebe que a resposta dos governos à onda criminoso é, em grande parte, cerimonial e retórica – a impunidade é geral e encontra agora na comédia da pena de morte o jogo de cena que encobre o problema real – um sistema de justiça criminal desaparelhado, despreparado e carente de recursos mínimos para produzir o que se espera dele numa sociedade civilizada – a proteção dos direitos humanos das pessoas, ameaçados pelos criminosos, e a expressão do valor coletivo das vítimas do crime pela punição de quem as agrediu.

Uma forma muito comum de desconversar sobre o problema do crime no Brasil é considerá-lo mal inevitável, mas passageiro. Inevitável, porque o desenvolvimento econômico concentra migrantes desqualificados e deseducados nas favelas e periferias que caem no crime como estratégia de sobrevivência ou de enriquecimento rápido. Passageiro, dizem os conservadores, porque facilmente corrigido por políticas sociais que integrem a marginalidade social à modernidade, ou, dizem os progressistas, porque denuncia a incapacidade do sistema de distri-

buir o produto e sinaliza o inconformismo dos excluídos. Ainda que por razões e crenças muito diferentes, uns e outros concordam que a causa do crime é a marginalidade social e que a redução da ameaça criminosa depende de outras políticas. Uns e outros, igualmente, não dizem quando isso ocorrerá no longo prazo, porém, estaremos mortos (e Keynes encontraria nas taxas de homicídio do Rio de Janeiro, quase três vezes maiores do que as de Nova Iorque e quase quatro vezes superiores às de Medellín, uma razão a mais de seu aforismo).

Por que teoria aparentemente tão sensata é desconversa? Porque sua sensatez é pura aparência. Em primeiro lugar, a teoria esquece o peso do poder social nas definições legais do crime e nas atividades práticas da polícia e do judiciário. A correlação empiricamente observada entre marginalidade e criminalidade seria muito diferente se o Código Penal dedicasse maior atenção aos chamados "crimes-de-colarinho-branco" e se o sistema de justiça criminal agisse contra seus autores com os mesmos graus de liberdade empregados na repressão a criminosos de classe baixa. A expansão da cidadania aos pobres e excluídos – como observamos recentemente nos Estados Unidos – contribuiu em muito para o virtual desaparecimento daquela associação, que será mais forte em nações como o Brasil, onde as regras universais e impessoais da lei são condicionadas ao particularismo do "você sabe com quem está falando?" na imposição de ordem pública argutamente analisado por Roberto Da Matta.

Em segundo lugar, a teoria não encontra apoio empírico nos fatos descritos pela pesquisa social mais rigorosa:

1 – Por que a imensa maioria de crimes é cometida por rapazes jovens (entre 15 e 25 anos de idade)? Nos Estados Unidos e na Inglaterra, são eles os autores de quase 80% dos crimes violentos solucionados pela polícia; em todas as sociedades, homens representam mais de 90% da população prisional. A teoria não explica como mulheres e homens adultos são preservados dos efeitos criminógenos da marginalidade.

2 – Analisando a população prisional do Estado de São Paulo, o sociólogo Vinícius Caldeira Brant encontrou proporção insignificante (algo em torno de 1%) de presos que nunca trabalhou: mais da metade dos presos trabalhava (inclusive na indústria de transformação) na data de sua prisão; mais de 60% dos presos são nascidos e criados em São Paulo; 70% deles são casados e 90% freqüentaram da 4ª à 8ª séries do 1º grau (apresentando níveis educacionais acima da média nacional). Os criminosos paulistas assemelham-se aos trabalhadores – e não à marginalidade social.

3 – Crises econômicas, ampliando contingentes marginais nas sociedades, deveriam produzir taxas mais elevadas de criminalidade. Estas, entretanto, cresceram, nos Estados Unidos e na Europa Ocidental,

na década afluente e socialmente benigna de 1960 – 1970. Edmundo Campos Coelho descobriu decréscimo nas taxas de crimes contra a propriedade no Rio de Janeiro e em São Paulo no início dos anos 80, quando a recessão era mais intensa. Os custos humanos das crises recessivas são bem maiores do que a suposta propensão do pobre ao roubo, quando adequadamente estimulado pelo desemprego ou pela desigualdade. A teoria, como os tecnocratas, reduz a mero detalhe o sofrimento dos distúrbios mentais, do alcoolismo, da agressividade gratuita e da desordem familiar experimentada pelas vítimas da recessão.

4 – Por que a imensa maioria dos marginais sociais apresenta – em todas as sociedades conhecidas – tanta disposição para o trabalho pesado, perigoso, mal remunerado, desprezado socialmente, e para a participação religiosa associativa? O problema da pobreza urbana reside nos níveis elevados e intoleráveis de desigualdade e exclusão (inclusive em relação à proteção policial de seus direitos mais elementares) por ela experimentados – os custos da pobreza, como analisa Alba Maria Zaluar, são agravados pela preparação criminosa em seus ambientes. Pesquisa recente do IBGE descobriu que mais de 60% das vítimas de agressão física que não recorreram à polícia em 1988 tinham renda inferior a dois salários mínimos.

A teoria do pobre criminoso não resiste aos fatos e não se sustenta como justificativa de políticas sociais distributivas. Um dos fatos que ela desconhece, ao supor que a adesão a valores éticos varia conforme o nível de renda dos indivíduos, é o profundo senso de dignidade e repulsa à covardia, venha de onde vier, entre os pobres urbanos. A miséria, a exclusão e o crime são fenômenos incompatíveis com os princípios de justiça e liberdade que fundamentam as obrigações políticas do estado democrático.

Bem mais realista do que esperar os efeitos incertos de políticas sociais sobre o crime é perder de vez as ilusões do “modelo da justiça distributiva” e encarar fatos mais sólidos. Por exemplo, a opção preferencial pelo crime, de adolescentes e jovens: o sociólogo James Wilson encontra, na transformação de crianças em adultos de sexo feminino, a solução do problema estrutural do crime. Guerras e o infanticídio de meninas alteram intencionalmente a estrutura demográfica de sociedades e são, por isso mesmo, ações moralmente condenáveis. Descobrir a raiz do problema pode ser mudança – estas são mais bem servidas quando o esforço analítico volta-se para os mecanismos – manipuláveis pela ação humana que afetam escolhas individuais do crime como meio de vida.

A atração da via criminosa será maior quanto maiores forem os ganhos (materiais, psíquicos, simbólicos) do crime – comparados com os benefícios do trabalho. Ou melhor: o indivíduo quer saber se o crime

compensa, quando seu benefício na produção de renda, prestígio, poder ou emoção é superior aos custos representados pela punição. O modelo da escolha racional ampliou o poder de fogo da teoria econômica e da análise política; intuitivamente, procuramos esfriar a cabeça ou pensar duas vezes antes de tomar decisões importantes e evitamos agir intempestivamente e perder o juízo; por que, então, não definir o comportamento criminoso como escolha racional? Foi o que fizeram, com enorme sucesso, os escritores de novelas policiais: metas, ainda que irracionais e descabeladas, são alcançadas através de meios eficientes (o roubo, o homicídio) que maximizam os ganhos e minimizam os custos (a prisão) do crime para seus autores. Igualmente, um preso que entrevistei em minha pesquisa dizia que o mundo do crime é ingrato para quem não nasceu para ele – os que caíram nas malhas da lei. O criminoso bem-sucedido não frequenta cadeia – se capaz de neutralizar eficientemente os riscos impostos a escolhas criminosas.

Ver o crime como escolha racional não significa negligenciar o elemento moral na motivação da ação. A recusa ética da força e da fraude como meios para alcançar objetivos torna irracional a opção criminosa – talvez por aí se explique melhor a disposição para trabalhar dos pobres e para procurar emprego das vítimas da recessão. A teoria do criminoso racional é substantivamente mais sólida e tem consequências mais relevantes para a formulação de políticas do que o “modelo da justiça distributiva”.

Por uma razão muito simples: o objetivo de uma política de segurança pública é fazer o crime não compensar para aquelas indivíduos que escolheram estrategicamente meios ilegais de ação. Criminosos são atraídos por alvos que produzam maiores benefícios e envolvam menores riscos (de prisão, de linchamento); vítimas potenciais procuram diminuir esses benefícios (via cadeados, cachorros, justiceiros). Assim, a interação de criminosos e vítimas é análoga ao jogo de compradores e vendedores no mercado econômico. Mesmo os radicais do liberalismo advogam a moralidade e a utilidade da intervenção estatal (através da polícia, do judiciário e da lei) na regulação do “mercado do crime”: Códigos Penais definem as ações humanas que constituem crime e as penalidades correspondentes a seu cometimento; penas entram como custos no cálculo do criminoso se – e apenas se – o risco de sua captura pela polícia é alto e é certa sua condenação pela justiça; criminosos escolhem alvos e situações onde os riscos de detenção são menores e graus elevados de incerteza na punição estimulam a participação individual em atividades ilegais.

Vou comentar alguns equívocos da crítica ao “modelo da justiça retributiva”. À esquerda, a ênfase na repressão e na punição dos criminosos corresponderia a justificações ideológicas de práticas policiais

e judiciárias descoladas do respeito aos direitos humanos de suspeitos, criminosos e testemunhas. Brutalidade e particularismo – a experiência brasileira não nos deixa mentir – podem perfeitamente conviver com taxas elevadas de criminalidade. Por um lado, é melhor uma surra do que um inquérito; mesmo porque, se o juiz acredita que eu apanhei para confessar, saio limpo. Isso, se meu processo entrar na pauta do tribunal, porque, como mostrou Edmundo C. Coelho, o provérbio “a polícia prende, a justiça solta”, menos do que crítica interesseira ao judiciário, descreve realisticamente a produção do sistema de justiça criminal brasileiro. Por outro lado, como indica a expansão dos direitos humanos nas democracias consolidadas, a polícia e o judiciário são, a um só tempo, instrumentos de realização dos direitos humanos contra ameaças criminosas (no século passado, o grande teórico da democracia, de Tocqueville, apontava a natureza paradoxal da ordem democrática que encontra na punição implacável dos criminosos um dos meios de garantia das liberdades civis e políticas) e objetos a serem contidos enquanto ameaças do Estado às mesmas liberdades individuais por ele protegidas. A conformidade da polícia norte-americana às decisões da Suprema Corte que subordinaram o combate ao crime aos formalismos dos direitos não afetou sua efetividade; a polícia italiana alcançou sucessos notáveis na repressão do terrorismo político e do crime organizado sem desrespeito aos direitos humanos. Para dizer claramente: direitos serão mais bem garantidos quando a polícia e o judiciário impõem custos efetivos aos criminosos; quando as instituições legais (como a Suprema Corte) controlam efetivamente a conformidade da polícia e da justiça às restrições ao do arbítrio no combate ao crime e quando a sociedade civil se organiza para reivindicar (e vigiar) o respeito de policiais e juizes aos direitos de cidadãos onde e quando foram violados. Volto a esse ponto no final do trabalho – pois ele me parece central para uma política democrática de segurança pública.

À direita, não há porque identificar o modelo retributivo com violência policial, arbítrio judiciário e escaladas punitivas. A dissuasão depende mais da rapidez e da certeza da punição do que da severidade das penas. As taxas criminais podem diminuir quando o Estado diminui o tamanho das penas e aumenta a certeza da punição (como na Holanda ou nos países escandinavos). A discussão racional das propostas de pena de morte consiste, então, na avaliação empírica de seus efeitos sobre o crime. Ela funciona ou não funciona? Parece que não. A pesquisa mais recente sobre o efeito de execuções nos Estados Unidos entre 1976 e 1987 mostra que taxas de homicídio são estáveis e não se alteram por variações na intensidade da divulgação, na média, das execuções em Estados com e sem pena de morte. Esta não é punição rápida – a gravidade da sentença requer processos demorados de recurso e revisão – nem

certeira – os juízes hesitam, diante da possibilidade do erro judicial irreparável, em sua aplicação. Erros judiciais, principalmente quando envolvem indivíduos com nítidas identidades sociais – membros de grupos étnicos minoritários ou de classes sociais subordinadas –, podem afetar devastadoramente a legitimidade do sistema de justiça criminal, percebido como instrumento de opressão e alienação políticas de tais grupos; a certeza da morte não se dissocia da ampliação dos graus de violência de criminosos hediondos, eliminando testemunhas, disseminando o terror entre suas vítimas e, o que certamente deve interessar ao policial que emprestou sua atenção a este artigo, nos Estados norte-americanos que aboliram a pena de morte houve sensível diminuição no número de policiais mortos em ação. A campanha a favor da pena de morte no Brasil seria cômica se não representasse, intencionalmente a meu ver, o esquecimento do fracasso institucional do sistema de justiça criminal no combate ao crime e a responsabilidade do Estado nesse resultado.

Recorro mais uma vez às análises de Edmundo C. Coelho sobre o sistema de justiça criminal no Rio de Janeiro e São Paulo. Neste Estado, entre 1981 e 1984, a polícia sequer investigou 89% das ocorrências de roubo; 81% das ocorrências de estupro e 29% dos casos de homicídio (em contraste com a média norte-americana em torno de 12%). Os tribunais liberaram, entre 1976 e 1984, 54% dos denunciados por homicídios, 74% dos denunciados por estupro e 47% dos denunciados por roubo. Dos condenados saídos da prisão em 1982, apenas 12% haviam cumprido integralmente suas penas: 55% foram beneficiados pelo *Sursis*. Nesse mesmo período, na Baixada Fluminense se acumularam 12.000 processos de homicídio que ocupariam promotores e juízes por 20 anos, caso as pessoas colaborassem com eles, deixando de se matarem uma às outras em período equivalente. Ou seja: o criminoso hediondo da Baixada sabe muito bem que só acertará suas contas com o carrasco (houvesse hoje a pena de morte) no próximo século, e a “polícia mineira” vai continuar inspirando mais temor do que a lei.

Mesmo porque os gastos públicos com o sistema de justiça diminuíram, assim como as taxas de aprisionamento, entre 1981 e 1985, quando crescia a criminalidade no Rio de Janeiro e em São Paulo. A cerimônia pirotécnica era mais importante do que medidas efetivas de combate ao crime e redução do coeficiente de arbítrio da autoridade na produção de ordem. O governo federal convocava a nação para um “mutirão contra a violência” e – apesar de municiada de pesquisa empírica por ele mesmo encomendada – assistia passivamente à deterioração progressiva dos sistemas penitenciários de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e de São Paulo. As evidências quanto ao efeito de gastos públicos com segurança e da presença da polícia nas ruas sobre taxas de criminalidade violenta apresentadas por Edmundo Coelho são descartadas, à

esquerda, porque não questionariam práticas policiais autoritárias e, à direita, porque políticas incrementalistas de melhoria da segurança não competem em *sex appeal* com a pena de morte na sedução do eleitor ansioso.

Assim como a pena capital, o uso e tráfico de drogas constitui terreno minado de afetos contraditórios socialmente estruturados – não é por acaso que se pede a inclusão do traficante perigoso na lista de candidatos ao corredor da morte. O “modelo da justiça retributiva” não se envolve na questão da moralidade do tóxico – a sociedade, aliás, já decidiu a controvérsia, apoiando sua criminalização.

O uso e tráfico de drogas é exemplo de “crime sem vítima” – grosseiramente, aqueles crimes que os envolvidos adoram cometer e que nunca serão, por eles, levados ao conhecimento da polícia, mesmo frente a “banhos” dos traficantes ou à falência em roletas viciadas. Os cruzados morais discordam da definição: drogas pesadas matam – por *overdose* ou privação temporária dos sentidos – usuários entusiasmados; deterioram suas redes de sociabilidade, incapacitando-os para a vida convencional e, assim, vitimizam a comunidade (inclusive quando se tornam meios motivacionais para o assalto, o estupro e o homicídio). Será? A vítima do assaltante, ao contrário do usuário de tóxico, não paga para ser vitimizada e não deriva prazer da relação com o agressor, mas não é esta a questão. As elites européias dos séculos XVI e XVII não viam com bons olhos o consumo crescente do açúcar, do álcool, do tabaco e do chocolate – que pareciam a elas tão perigosos quanto a maconha, a cocaína e a heroína nos dias de hoje.

A restrição legal a escolhas morais funciona? Esta é a questão relevante, do ponto de vista da lógica retributiva, e a análise da “Guerra à Maconha”, declarada pelo Presidente R. Reagan em 1982, permite, admiravelmente, responder àquela pergunta.

O Partido Republicano capitalizou – através da adesão firme ao slogan “lei e ordem” – a ansiedade do eleitorado diante do evidente fracasso das políticas sociais na redução do crime nas ruas. Este vai ser enfrentado através de estratégias repressivas: mais recursos orçamentários para a justiça criminal; mais severidade nas penas e menos tolerância em relação a comportamentos desviantes. O resultado de políticas liberais irresponsáveis – argumentavam os conservadores – foi a disseminação da droga pela sociedade: estimava-se que, em 1982, vinte milhões de americanos fumavam maconha e cinco milhões se dedicavam à cocaína, pelo menos uma vez por mês.

O objetivo estratégico da “Guerra à Maconha” era a redução substancial desse mercado de consumo de massa do tóxico como efeito da conjugação de várias medidas: ampliação dos riscos a vendedores de droga (prisão, sentenciamento, apreensão de mercadorias, devassas fis-

cais); estímulos a camponeses bolivianos, colombianos, turcos peruanos e tailandeses no sentido de substituição de plantações; aumento crescente do preço ao consumidor das drogas, "elitizando" o mercado. Simplificando, a "Guerra à Maconha" envolvia a manipulação de **riscos e preços** e, do ponto de vista da lógica retributiva, seu diagnóstico estratégico era impecável.

Vamos ver como foi a implementação da política. Em primeiro lugar, tratou-se de reprimir a importação de drogas, pelo fechamento da fronteira ao tráfico (eliminando, inclusive, a tolerância informal aos pequenos traficantes). O FBI e o DEA (Departamento de Entorpecentes) e as organizações policiais e judiciárias receberam, entre 1982 e 1986, cerca de um bilhão e duzentos milhões de dólares para realizar aquele objetivo (o que correspondia a um quarto do orçamento federal alocado ao setor justiça). Nesse mesmo período, foram apreendidas por ano mais ou menos dois milhões e quinhentos mil quilos de maconha (correspondentes a algo entre 10% e 30% da oferta total) e foram presos quatrocentos mil indivíduos por posse de maconha, incluindo aí entre 60.000 e 70.000 traficantes. A magnitude desses números torna-se evidente quando os comparamos com a população prisional norte-americana de 700.000 apenados: os traficantes detidos representavam cerca de 10% daquela população, e os usuários, quase 60% dela. A punição conseqüente de uns e outros "estouraria" o sistema penitenciário.

Quais os resultados da "Guerra à Maconha"? O objetivo de reorientar as políticas agrícolas dos países produtores de tóxicos nem de longe foi alcançado; a ação conjunta do DEA e do Departamento de Estado investiu, com poucos resultados práticos, quase 100 milhões de dólares nesse esforço em 1985. O fracasso foi atribuído à escassez de recursos – mas, de qualquer forma, a "Guerra à Maconha" mobilizava instrumentos e recursos da política externa norte-americana para resolver assunto interno, o que atingia direta ou indiretamente a soberania de estados-nação como a Bolívia, a Colômbia ou o Panamá.

O fechamento da fronteira aparentemente foi bem-sucedido. Foi atingida a meta de confisco entre um terço e um quarto da oferta e então tratava-se de saber quanto da oferta retida afetava – no sentido desejado – o mercado distribuidor e consumidor (já impactado pela ampliação, através da repressão legal, dos riscos correspondentes ao uso e tráfico). O que equivale a medir o efeito de riscos ampliados sobre o comportamento dos preços.

Em 1980, a estrutura de preços (por quilo) do mercado da maconha era, a grosso modo, a seguinte: nas fazendas colombianas, pagava-se algo entre 7 e 18 dólares; o preço, para os exportadores, situava-se entre 90 e 180 dólares; para os importadores, oscilava entre 360 e 720 dólares e, no varejo, entre 1.250 e 2.090 dólares. O "filé-mignon" do

mercado situava-se no circuito da distribuição da droga no mercado interno – embora, o que ajuda a explicar o fracasso das políticas de persuasão dos produtores no Terceiro Mundo, a maconha (ao contrário da cocaína e da heroína) paga bem aos exportadores e, de alguma forma, aos produtores: reportagem da *Folha de São Paulo* (10/06/91: 1-8) cita pesquisa do Capitão PM José Roberto Pereira de Carvalho que descobriu que 1 hectare de maconha equivalia, em termos de renda bruta (a preços de julho/1990) a 64 hectares de banana; 146 de tomate; 171 de milho e 257 de feijão, se essas culturas fossem irrigadas, o que a maconha dispensa.

O crescimento dos riscos provocou alta dos preços da maconha ao consumidor – algo em torno de 35% em 1984 – mas estabilizou-se por aí. Embora elevados, os preços da maconha não são muito diferentes dos preços de bebidas alcoólicas e o mercado é, aparentemente, inelástico, dados os preços atuais. *Surveys* indicam sua estabilidade apesar das variações apontadas – e a pequena diminuição do número de usuários registrada em pesquisas com estudantes se deve a mudanças ideológicas e comportamentais (a “política do corpo”) que estigmatizam o uso de drogas como prática doentia e anti-estética.

A intensificação da repressão ao tráfico (envolvendo amplo esforço interorganizacional de agências como CIA, FBI, DEA, Receita Federal), e a elevação do preço expulsaram do mercado os pequenos e médios traficantes. O efeito mais importante da Guerra foi a oligopolização dos mercados de importação e distribuição da maconha. A enorme quantidade de prisões em nada afetou, em termos de custos econômicos ou ilegais, a estrutura do crime organizado. Que não foi afetada, tampouco, pelo fechamento da fronteira: era demasiado otimista a idéia de que a apreensão de 4.000 toneladas teria os efeitos desejados sobre um mercado dessa dimensão. Mas a combinação de preços elevados e mercado estável representou estímulo poderoso de substituição de importações como estratégia empresarial de neutralização dos riscos: a engenharia genética possibilitou a produção interna de maconha (responsável agora por mais de 11% do mercado) com teores mais elevados de THC (em relação ao produto natural). Um dos efeitos perversos da “Guerra” é o aumento em torno de 20% do THC consumido hoje pelos maconheiros norte-americanos.

Qual o balanço final da “Guerra à Maconha”? Ela combinou todos (ou quase todos) os elementos que a análise de políticas considera estratégicos para o sucesso de programas: apoio público, vontade política, mobilização de denso *network* de burocracias em domínios conexos de políticas, lugar privilegiado na agenda do Presidente, recursos abundantes e diagnóstico adequado, foram gastos um bilhão e duzentos milhões de dólares. Para quê? Em nada se alterou o mercado consumi-

dor de vinte milhões de pessoas que gastam anualmente entre vinte e trinta e cinco bilhões de dólares com drogas. O fechamento da fronteira simplesmente ampliou – pelo aumento dos preços internos – o lucro do crime organizado, estimado em torno de 14 bilhões de dólares.

Em outras palavras, a "Guerra à Maconha" produziu efeito contrário ao objetivo – tecnicamente correto – que perseguia: o fechamento da fronteira, ao contrário de impor riscos crescentes à ação dos traficantes, significou mecanismo protecionista: à sombra do governo, empresários "nacionais", estimulados por altos preços e tecnologias produtivas de ponta, concentraram o controle do mercado em poucas firmas, ampliaram fantasticamente seus lucros e os custos sociais da droga. A "Guerra à Maconha" foi gigantesca e perversa política pública de reserva de mercado.

O que fazer? A pesquisa de Peter Reuter e Mark Kleiman, que resumi nesta seção, aconselha estratégia bastante conhecida nesses tempos neoliberais: desregular o mercado dos tóxicos, já que os mecanismos convencionais de intervenção do Estado em mercados criminosos (ampliação pela repressão, dos custos e riscos envolvidos no engajamento individual no crime) ali funcionam perversamente. A descriminalização do uso e tráfico de tóxicos "devolve" aos mecanismos privados e públicos de regulação de mercados (fim do protecionismo, livre concorrência, taxação, contratos de trabalho, direitos do consumidor) a resolução "ótima" do problema das drogas. Da mesma forma que o auto-interesse do leiteiro e do padeiro produz nosso café-da-manhã, o vício privado de usuários e traficantes de tóxicos pode produzir bens coletivos – maior atenção da polícia e do judiciário aos "crimes com vítimas", diminuição de gastos públicos com políticas inúteis e financiamento, através da tributação pesada, de programas sociais.

Não se deve, como procurei argumentar através da análise das políticas de pena de morte e repressão às drogas, reduzir o "modelo da justiça retributiva" a festival punitivo de indignados e reacionários. O modelo, pragmaticamente, quer saber que mecanismos funcionam na redução de taxas criminais. Mais polícia e tribunais ágeis afetam o "crime nas ruas"; mais severidade legal ajudaria, acredita-se, a colocar riscos na ação, tristemente desinibida entre nós, de corruptores, corruptos, traficantes de influência e outros usuários de recursos públicos para fins privados. O cientista social brasileiro pode contribuir substancialmente para a clarificação de políticas de segurança através da análise empírica do efeito da polícia e da justiça sobre a sociedade – e o trabalho rigoroso de P. Reuter e M. Kleiman indica tanto um exemplo quanto o pouco que sabemos sobre o crime e a repressão no Brasil.

A eficiência do trabalho policial de combate ao crime depende, em grande parte, da confiança de vítimas e testemunhas na instituição.

Muito pouco a polícia pode fazer se não chegam a ela queixas e registros de ocorrências criminais, e se vítimas e testemunhas não se dispõem a cooperar com a investigação policial. Isto quer dizer que o efeito da polícia sobre a sociedade não se separa das expectativas coletivas em relação ao trabalho policial como referência para a avaliação de seu desempenho. É bastante comum, não apenas entre policiais, a constatação de divórcio entre o povo e a polícia no Brasil, com efeitos desastrosos sobre a eficiência do controle policial do crime. A pesquisa do IBGE sobre vitimização criminal permite clarificar essa dimensão das relações entre sociedade e polícia no Brasil.

1 – Mais de dois terços das vítimas de roubo, furto e agressões físicas não recorreram à polícia;

2 – Não se deve inferir desse volume elevado de recusa a acionar a polícia desconfiança em relação ao trabalho policial – mais de 60% das vítimas daqueles crimes invocam razões “extra-policiais” para não chamar a polícia (dano insignificante, resoluções privadas, falta de provas, etc);

3 – A descrença na polícia motivou 28% das vítimas de furto e roubo que não acionaram a polícia e 14% das vítimas de agressão. Estas, mais do que aquelas (20% e 9%, respectivamente), não querem envolver a polícia em seus negócios privados.

Em geral, pesquisas de vitimização em diferentes países chegam a resultados semelhantes aos revelados pelo IBGE – e diferenças metodológicas não aconselham avançar na comparação do caso brasileiro com outros casos. Antes de afirmarmos o divórcio entre sociedade e polícia e explicá-lo ora pela incompreensão coletiva do papel da polícia, ora pela reação às violações policiais dos direitos humanos, é necessário conhecer melhor as crenças e cognições do segmento que desacredita na polícia.

A sociedade elabora concepções sobre o crime, o criminoso e terapias de controle social. Práticas policiais condenadas pelos defensores dos direitos humanos podem corresponder a expectativas populares de combate adequado ao crime. Esta é a resposta “típica” de policiais norte-americanos às acusações públicas de uso de brutalidade e arbítrio em seu trabalho. É evidente que a popularidade de uma prática não a torna moralmente justificável – mas interpretações ambientais de objetivos e meios eficientes de políticas de controle social afetam em alguma medida a realidade organizacional da polícia. A produção de ordem através de meios extra-legais, nessa perspectiva, deixa de ser perversão individual ou organizacional e se configura como resultado do esforço institucional de adaptação – através da consistência cognitiva em relação ao ambiente social.

Em estratégia inteligente de descrição do mapa cognitivo da

segurança dos indivíduos é a análise dos "chamados de 190", desenvolvida pelo Major Lúcio Emílio do Espírito Santo em trabalho recente. Há muito pouca referência, nesses chamados, a categorias e regras legais. "Casos de polícia" são os eventos que, do ponto de vista do indivíduo, escapam da normalidade rotineira da vida cotidiana: confusões, malfeitos, barulho excessivo, bate-bocas, brigas, prejuízos. Não se fala em crime, contravenção nem em direitos e obrigações – conta-se uma história de vítimas e vilões e espera-se do poder da polícia a reparação do dano percebido. O "caso de polícia" é a ruptura real ou potencial da ordem moral pelas atividades de estranhos e outros agentes tipificados como carentes de controles "naturais". O combate ao crime (a ruptura da ordem legal) é parte de missão mais abrangente que o membro da sociedade atribuiu ao trabalho policial – e, em qualquer lugar do mundo, a polícia age em conformidade a esse domínio ampliado, como "serviço social secreto" e garantia da "paz pública".

Mas o mapa cognitivo das pessoas é afetado por suas avaliações e cognições do fato criminoso. É possível argumentar que o problema público do crime não é tanto o comportamento das taxas criminais mas o medo do crime, que pode ser maior entre grupos e categorias sociais menos vitimizadas diretamente por ele. O medo do crime se associa ao grau de saliência da insegurança na ordenação, pelos indivíduos, dos problemas que atormentam a comunidade e tende a se expressar em demandas de políticas mais punitivas de segurança pública. Os sociólogos Affonso Pereira e Luciano de Oliveira descobriram que os pobres de Recife apoiam batidas policiais nas favelas onde moram (75%); são favoráveis à eliminação de bandidos pela polícia (60%); a linchamentos (58%) e à tortura (54%). Esta pesquisa revela níveis elevados de apoio a meios extra-legais de combate ao crime em todos os grupos de renda – mas a preferência autoritária é mais acentuada nas classes populares.

Os chamados de 190 e as atitudes dos pobres de Recife permitem avanço analítico considerável na clarificação do problema das políticas de segurança pública como recurso de institucionalização dos direitos humanos no Brasil:

1 – estes são ameaçados por concepções populares de ordem que identificam em estranhos, drogados, jovens e outros "tipos que não são gente como a gente" os objetos de controle policial: o absolutismo moral conspira contra os direitos humanos de membros individuais de grupos minoritários de excêntricos, adolescentes, prostitutas, etc, etc. que devem ser, entretanto, protegidos da "tirania das maiorias", inclusive, pela polícia;

2 – a garantia institucional dos direitos humanos é precária quando – ao contrário da sabedoria convencional que assume como fato a crença de que a polícia se situa ideologicamente à direita da sociedade

esta apoia fortemente práticas policiais desviantes das regras de controle sociais-democráticos.

A sociedade pode "deseducar" a polícia através de pedagogias diversas – exigindo dos policiais a "suspensão" dos direitos humanos na restauração da ordem pública; privando a polícia dos recursos adequados a desempenho eficiente na redução das taxas criminais (incluindo salários simétricos às responsabilidades e riscos próprios do trabalho policial); condicionando esse trabalho aos interesses particularistas dos donos de poder social e político. A garantia dos direitos humanos entre nós depende, também, de alterações nesses processos.

Gostemos ou desgostemos delas, instituições – como a universidade e a polícia – são espelhos da sociedade. Os *bobbies* já foram conhecidos como "gafanhotos azuis" quando a polícia penetrou, pela primeira vez, na periferia social inglesa. A imigração de jamaicanos, ugandenses, indianos e paquistaneses – assim como o protesto terrorista dos católicos irlandeses e a violência sem causa de jovens radicais e marginalizados pela recessão – rompeu o consenso cultural em torno do respeito reverente à lei e ao governo como garantia dos direitos de "*free-born englishman*" que o *bobby* desarmado simbolizava. Hoje, o *bobby* de arma na mão deve se defender de acusações políticas de preconceito e violação dos direitos humanos de grupos minoritários.

Instituições afetam a sociedade. O primeiro *bobby*, Sir Robert Peel, acreditava que o papel principal da polícia era educar a sociedade. A missão da polícia era levar às classes populares os valores civilizados da elite: nada de brigas, nada de violência, cobiça, vadiagem e bebedeira. A polícia deveria complementar, no espaço público da rua, o esforço de escolas, igrejas e fábricas em "colocar a casa do pobre em ordem". O sucesso da polícia na contenção da violência criminosa que devastava as comunidades operárias inglesas no início do século XIX venceu resistências e facilitou a construção de laços sólidos de confiança entre o cidadão e o *bobby* – que, mais do que a força, faziam o crime não compensar. O *bobby* desarmado ensinava aos mais recalcitrantes que a ordem social se apoiava na confiança recíproca entre Estado e cidadãos e não no poder coercitivo das armas de fogo.

A elite política inglesa demorou muito a criar a primeira polícia moderna – burocrática, impessoal, obediente à lei e não aos danos de poder – porque temia o modelo francês (e português) da polícia secreta vigiando a sociedade no sentido de reprimir ameaças subversivas ao poder político. A consequência mais evidente e duradoura da polícia centralizada como instrumento do Estado contra a sociedade é a desconfiança recíproca entre policiais e cidadãos – que observamos, ainda que em graus variáveis, na França, na Espanha, em Portugal e no Brasil. Por isso, uma das preocupações importantes da transição democrática

na Espanha foi a mudança do uniforme da *Guardia Civil*, indicando, simbolicamente, a ruptura com as práticas violentas e submissas ao poder social da polícia no regime autoritário.

A transição democrática brasileira ignorou a polícia e está sendo corrigida pelo crime nas ruas. Tanto mais o cidadão necessita da polícia como garantia institucional de seus direitos humanos ameaçados por bandidos individuais e organizados, menos os governos parecem se preocupar em ampliar a eficiência do sistema de justiça criminal e limitar as propensões arbitrárias do poder de polícia. A segurança pública e a ordem democrática, igualmente, não se beneficiam da impunidade, dos linchamentos e da irracionalidade repressiva.

E, muito menos, da adesão a muitos – como o pobre criminoso, o crime como denúncia da injustiça social ou o criminoso patológico – que apenas contribuem para ampliar o abismo ideológico que separa polícia e sociedade no Brasil. A ciência social empírica vem se esforçando – como procurei mostrar neste artigo – no sentido de ancorar preferências valorativas em juízos de fato – condição essencial para o diálogo – tão necessário – entre a polícia e as organizações da sociedade civil com orientações ideológicas diferentes, mas igualmente comprometidas com a realização prática dos direitos humanos.

* * *

* Versão inicial deste texto foi apresentada como conferência no Curso Superior de Polícia da Polícia Militar de Minas Gerais em 6 de junho de 1991. Agradeço ao Major PM Lúcio Emílio do Espírito Santo e aos oficiais que comentaram o trabalho, as críticas e sugestões que procurei incorporar a este texto – pelo qual me responsabilizo.

** O Autor é professor-adjunto do Departamento de Sociologia e Antropologia da UFMG; mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de **New York (Stony Brook)**; **visiting fellow** do **Kellogg Institute** da Universidade de **Notre Dame**; autor do livro **Recuperar ou punir?** (São Paulo, Cortez, 1987) e de diversos trabalhos sobre criminalidade, polícia, sistema penitenciário, políticas públicas e teoria social.

Abstract: Police and Public Security. *This paper analyses the role of the police as guardian of public security, as well as the divorce between society and police. It points out deficiencies in the judiciary as the main cause for the high rate of criminality.*

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- 1 Brant, Vinícius Caldeira, **O Trabalhador Preso no Estado de São Paulo**, São Paulo: CEBRAP, 1986.
- 2 Coelho, Edmundo Campos, "Administração da Justiça Criminal", **Dados**, 1986.
- 3 —, "A Criminalidade Urbana Violenta", Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.
- 4 DaMatta, Roberto, **Carnavais, Malandros e Heróis**, Rio de Janeiro: Zahar, 1979 (há várias reedições).
- 5 Espírito Santo, Lúcio Emílio, **Caso de Polícia: O Senso Comum da Ordem Pública**, Belo Horizonte, PUC, 1991.
- 6 IBGE, **Participação Político-Social 1988**, v. 1: **Justiça e Vitimização**, Rio de Janeiro: IBGE, 1990.
- 7 Paixão, Antônio Luiz, "Crime, Controle Social e Consolidação da Democracia", F. Reis e G. o Donnel, eds., **A Democracia no Brasil**, São Paulo: Vértice, 1988.
- 8 —, "A Violência Urbana e a Sociologia", **Religião e Sociedade**, 15:1 (1990): 68-91.
- 9 Peter Reuter e Mark Kleiman, "Risks and Prices", M. Tonry e M. Norris, eds., **Crime and Justice**, v. 7, Chicago, University of Chicago Press, 1986.
- 10 Zaluar, Alba Maria, **A Máquina e a Revolta**, São Paulo: Brasiliense, 1985.
- 11 Wilson, James Q. **Thinking About Crime**, New York: Vintage Books, 1985.