

# POLÍTICAS PÚBLICAS E DESEMPENHO INSTITUCIONAL EM RELAÇÃO À CRIMINALIDADE

Ruthy Nadia Laniado\*

## RESUMO

Este trabalho sugere uma diretriz para o entendimento das condições sob as quais a violência urbana aparece numa conjuntura de acentuada desigualdade e exclusão social e a complexa relação que existe entre crime e pobreza. Introduz algumas considerações sobre a institucionalização do crime na sociedade moderna e a sua relação com padrões culturais de valor e de legalidade que influenciam tanto as condutas violentas como também o modo de controle de ofensas criminais. Observa o desempenho das organizações policiais, relacionando a situação do aparelho repressivo do estado e o aumento da criminalidade. A análise empírica se reporta a alguns tipos de ofensas criminais registradas nos anos noventa na área metropolitana de Salvador, Bahia, particularmente os homicídios que afetam mais as classes desprivilegiadas.

## ABSTRACT

This paper suggests an approach for understanding the conditions under which urban violence emerges in a conjuncture of sharp social inequality and social exclusion and the existing complex relation between crime and poverty. It introduces some considerations about crime institutionalisation in modern society and its relation with cultural patterns of value and of legality that influence both violent behaviours and the mode of controlling criminal offences. The performance of police organisations is considered in relation to the conditions of the state repressive apparatus and the increase in criminality. The empirical analysis is about some criminal offences records for the metropolitan area of Salvador, Bahia, in the nineties, particularly homicide, a type of offence that affects mostly the underprivileged.

\* Professora do Departamento de Sociologia - FFCH/UFBA e Professora Participante do NPGA/EAUFBA

## INTRODUÇÃO

Este trabalho discute a criminalidade e as condições sob as quais o aparelho repressivo do estado lida com a violência urbana de modo geral no Brasil. Introdz algumas considerações sobre a institucionalização do crime na sociedade e o papel da polícia no âmbito da segurança urbana num sistema político democrático. A análise empírica se reporta a alguns tipos de ofensas criminais registradas nos anos noventa na área metropolitana de Salvador, Bahia.

Salvador, uma cidade com mais de dois milhões de habitantes, tem no seu entorno metropolitano outras nove municipalidades que concentram grande parte das atividades industriais. A despeito de ser um dos maiores centros urbanos do Brasil, com uma alta taxa de homicídios, carece de uma estratégia efetiva voltada para o controle da criminalidade conforme seus condicionantes específicos locais. As agências de segurança incluem, como nas outras estruturas metropolitanas do país, uma força policial civil e uma força policial militar diretamente subordinadas ao Executivo estadual. Elas operam separadamente, com um baixo nível de cooperação e integração; consequentemente, o padrão de atuação das duas forças policiais é desconexo no que diz respeito às políticas institucionais e estratégias de ação.

Há uma profunda desconfiança enraizada na população em geral em relação à polícia, cujo padrão mais evidente de atuação é a discriminação do pobre em relação às outras classes sociais. A lei não inibe ou pune igualmente indivíduos de classes sociais ou grupos diferentes por causa da forma como é implementada; portanto, o papel coercitivo do Estado e do sistema de justiça criminal serve para reproduzir a desigualdade social. No que diz respeito à força policial, uma corporação que é parte do aparelho do Estado, apresenta um baixo nível de profissionalização. Formação, treinamento, informação, estrutura operacional, apoio administrativo e material, entre outros, são pobres e insuficientes, enfraquecendo o sistema policial e sua capacidade de conter ou combater a criminalidade, no sentido de desempenhar sua função formal e legal na sociedade. Como resultado, por um lado, há em Salvador uma grande clivagem que separa as expectativas e demandas da população por uma política pública efetiva de segurança urbana e por um desempenho satisfatório dos organismos públicos responsáveis por ela e pela justiça. Por outro lado, torna-se necessário um entendimento compreensivo da questão da criminalidade e dos complexos elementos que a constituem, os quais devem informar as atitudes da força policial para com o segmento da população que é mais afetado pela violência.

## CRIME E SOCIEDADE

Estudar a criminalidade não envolve apenas a localização dos determinantes causais no sistema social, nem diz respeito exclusivamente à efetividade operacional do sistema de justiça e de controle do crime. Diferentes abordagens teóricas subsidiam e entrecruzam o crime como objeto de pesquisa, apoiando-se em controvérsias sobre como lidar com a temática numa era de globalização econômica e cultural e de desemprego em alta escala. Gostaria de argumentar que uma combinação de padrões históricos e culturais de entendimento sobre a criminalidade, juntamente com constrangimentos estruturais relativos à desigualdade, a reduzidas oportunidades sociais nas sociedades urbano-industriais e, finalmente, a um desenvolvimento institucional inadequado, emergiram dos paradoxos dos estados democráticos, em especial nos países periféricos. Esses paradoxos, incluindo mais democracia política por um lado e inadequada democracia social (inclusive judicial) e econômica pelo outro, juntamente com um embate sobre a violência, parecem fundir os diversos elementos que permitem o crime ser entendido numa contextualização de anomia social.

A violência é o campo de estudo mais evidente quando se considera o crime. Envolve a vítima, o acusado, o ator com prerrogativas legais na implementação da lei e, principalmente, o sistema social e as formas de exercício do poder difusas na autoridade institucional. Isto é, do ponto de vista adotado neste trabalho, o entendimento da violência envolve os aspectos instrumentais relativos a relações sociais e instituições assim como a subjetividade dos atores em relação a normas e valores e suas conseqüências para a interação comunicativa entre eles. A descentralização da política e os novos modos de viver o individualismo (a constante oposição entre coletividade e individualidade para os movimentos sociais, de minorias e de direitos civis)) tornaram-se imbricados com a violência das relações sociais nas esferas pública e privada. De forma mais abrangente, pode-se entender a questão como a violência inerte existindo na ordem das coisas (Bourdieu, 1993), inscrita nos mecanismos da vida cotidiana (família, trabalho, educação, administração, justiça).

Portanto, o contexto da violência sobre o qual focalizarei este trabalho não se refere somente ao monopólio legítimo do Estado no uso da força física como expresso pela sociologia weberiana, um enfoque claramente insuficiente para os debates contemporâneos. Antes, estarei focalizando o desenvolvimento de uma cultura política centrada num processo civilizatório que adequou a ação individual à vida normatizada; condicionou os modos de obediência e resistência dentro do escopo da ação legal (por exemplo, a lei que exige a autorização pela polícia de manifestações de rua) ou a transgressão da lei *tout court* (ofensas criminais, como definidas em diferentes conjunturas históricas). Este entendimento dos contextos que dão surgimento à violência é similar ao que Bobbio (1992) chamou de 'constitucionalização' da resistência, no âmbito das conquistas gerais dos direitos civis na sociedade contemporânea.

Ademais, porque a violência e o crime estão sempre imbuídos da cultura e das tradições da comunidade onde ocorrem, estão também envolvidos na forma como a cidadania é vivenciada; isto é, como as classes sociais e os grupos participam na efetiva distribuição de oportunidades, justiça e direitos sociais. Apesar de que as estatísticas sobre ofensas legais expõem basicamente os membros das classes não dominantes (os pobres, as minorias e os excluídos), elas resumem, de fato, como os padrões de valor e os mecanismos institucionais operam ao regular relações sociais através dos aparelhos repressivo do estado.

Os dados que são fontes para a análise das taxas oficiais de criminalidade são parte de uma narrativa social, que descreve temporalidades particulares onde diferentes arranjos de solidariedade e conflitos podem ocorrer (Adorno, 1998). Este argumento pode ser ilustrado indicando, por exemplo, como na Europa contemporânea ofensas criminais e políticas de segurança são diretamente associadas com raça e imigração, expressando, *de facto*, uma abordagem reducionista e tendenciosa, impregnada de formas modernas de racismo e preconceito (Wacquant, 1994). Uma situação similar surge ao se associar jovens transgressores à pobreza, reforçando o estigma associado com os pobres em geral, como é o caso das crianças de rua no Brasil (Zaluar, 1996); quando na realidade o problema é a precária política governamental para a educação e a renda mínima em relação à necessidade de se mudar a desigualdade e a pobreza no país.

Tomando uma perspectiva histórica, vale apontar que nas sociedades ocidentais as classes dirigentes tiveram que ceder a uma institucionalização generalizada da justiça, aceitando a transformação de sua hegemonia sobre o poder da lei criminal, como estudado por Hay (1994) em seu trabalho sobre a reforma legal implementada na Inglaterra oitocentista. Da autoridade legal exercida diretamente pelos membros da classe dirigente, a qual incluía decisões sobre a pena de morte, a benevolência e a piedade, até os mecanismos para desenvolver um estado democrático, a lei criminal do estado moderno tornou-se o privilégio de instituições especializadas, racionais e burocráticas, e foi submetida ao controle da ordem democrática da sociedade. Portanto, a distribuição de justiça, originalmente de limites estabelecidos pela autoridade arbitrária e idiossincrática do senhor ou entremeada por ramificações clientelísticas, foi substituída pela nova dimensão da legalidade, moderna, onde a igualdade e os direitos individuais consistentes tornaram-se elementos nucleares.

Ademais, o crescimento das sociedades democráticas, e de seus paradoxos, ocorreu paralelo a novas formas de reprodução da desigualdade social, tanto na ordem política como no aparelho do estado. Consequentemente, o estigma das classes perigosas desenvolveu-se em oposição aos movimentos sociais dos séculos dezenove e vinte, intensificando demandas pelo *status quo* por segurança e repressão contra a agitação social e o crime. O discurso sobre o combate à criminalidade e a redução da insegurança urbana, recorrente ao longo da história da sociedade industrial moderna, tem sido reavivado nas duas últimas décadas em quase todo lugar. Discursos oficiais sobre o ressurgimento da criminalidade em larga escala têm sido difundidos e, através do desafio para combater o comércio organizado das drogas, têm reivindicado a reestruturação das políticas públicas e das agências especializadas do estado. Há um clamor pela necessidade de combater o crime e de endurecer o braço da autoridade legal (polícia e justiça) sobre todos os tipos de transgressores.

Wacquant (1994) se opõe a esta visão e refere-se à 'violência de cima' (o desemprego, o exílio em áreas periféricas e inacessíveis da cidade, a estigmatização da desigualdade no cotidiano), que se impõe através dos diferentes níveis do tecido social, produzindo a metrópole dual. A exclusão urbana numa sociedade globalizada afeta as relações sociais inter-individuais. Produz um declínio do senso de dignidade e uma degradação geográfica e simbólica da periferia; consequentemente, a exclusão mina o senso de coletividade entre os excluídos da *banlieue*. O paroxismo criado por esta situação pode ser encontrado nas formas atuais de protestos e quebra-quebras; eles não somente constituem desobediência civil contra a privação material, mas significam também que os canais institucionais para as demandas populares assim como o sistema de representação política formal são ineficientes. Para uma larga parte da sociedade, portanto, resta o desdém para com a lei, expresso como uma reação contra as privações de uma cidadania reduzida (Laniado, 1995).

Poder-se-ia argumentar que, nas últimas décadas, o declínio do movimento da classe trabalhadora e a fragmentação dos movimentos sociais na interação de identidades múltiplas têm deslocado as confrontações. Anteriormente, o foco estava na classe dominante e na exploração; agora, o poder difuso do sistema social como um todo é o cerne da questão. Confrontação e desobediência civil não são meramente uma resposta à não posse de bens materiais. Podem também significar romper com a lei sem tornar-se inconsistente com a democracia e, adversamente, recorrer a atitudes violentas justificadas contra leis consideradas imorais ou políticas oficiais injustas (Monrreall, 1991).

Em relação a como o sujeito internaliza sua posição na sociedade, confrontação e violência emergem de uma 'percepção de ausência' sobre relações sociais estabelecidas (que deveriam provir do trabalho, habitação adequada e oportunidades educacionais) e que é produzida pela exclusão, e pelo desprezo generalizado do Estado e daqueles que usufruem de vantagens do sistema numa base regular (Wieviorka, 1997). Desta forma, a violência na sociedade contemporânea condensa elementos de transformação de ordem política, social (inclusive valores econômicos) e cultural. Juntamente com o enxugamento do Estado e da privatização da violência, através do crime e da polícia privada, produz ambivalências nas relações sociais e no papel das instituições estabelecidas, particularmente aquelas que propriamente controlam a violência.

## CRIME E DESEMPENHO INSTITUCIONAL

Como mencionado anteriormente, o crime na atualidade é uma expressão da violência impregnada nas tradições sociais e culturais locais, a despeito da globalização e da cultura de massa. No Brasil, ofensas criminais ocorrem num contexto de sociedade com uma longa tradição de relacionar normas e leis tanto ao seu caráter não pessoal (universalismo) como a complexas redes de relações pessoais, onde prevalecem mecanismos de reciprocidade personalizados (personalismo). A democracia brasileira, portanto, é caracterizada por uma linha fronteira embaçada que separa es-

ses dois modos de entendimento e vivência da legalidade na moderna ordem capitalista. A conseqüente opacidade da legalidade multiplica redes paralelas de legitimação localizadas entre as agências legais do Estado e a influência das relações interpessoais na aplicação da lei. Destarte, influenciando o *modus operandi* da justiça, do controle da polícia e dos meios de repressão (por exemplo, a prisão arbitrária e a tortura). Esses modos de integração entre o formal legal e o pessoal podem tanto impedir um suspeito de ser formalmente acusado (um membro da elite, por exemplo) ou incentivar a 'justiça direta', quando esquadrões da morte, freqüentemente envolvendo membros das forças policiais, realizam execuções de suspeitos ou mesmo de 'traidores' do crime organizado.

Neste contexto, o desempenho do sistema da justiça oscila entre a invocação da norma legal e a sua opacidade na prática, no controle dos meios e mecanismos através dos quais ela pode atingir os transgressores. Isto pode ser qualificado como a **flexibilização da legalidade**. Encontra-se enraizada num padrão cultural que separa membros da sociedade de acordo com referências a hierarquias específicas de *status*. A sociedade legitima uma tradição de hierarquia na qual privilégios reproduzidos em diferentes níveis de classes e grupos são mais propensos a se tornarem norma do que exceção. Esses privilégios estão baseados em posições sociais combinadas com relações sociais individualizadas, produzindo o que se poderia qualificar como um **modo de diferenciação** que distingue o indivíduo conforme onde este se situa e com quem se relaciona. Esta diferenciação cria oportunidades para se obter e manter privilégios ou para simplesmente quebrar as regras sociais, onde o personalismo prevalece sobre critérios universais (DaMatta, 1991, 1993).

O tecido da autoridade que penetra a sociedade invoca constantemente este tipo de diferenciação ao se determinar quem deve se submeter à lei: pobre/rico, negro/branco/mulato, escolarizado/não escolarizado, empregado/desempregado e com quem o indivíduo está relacionado. Em última instância, faz parte de um **autoritarismo social** herdado da velha ordem oligárquica que dominou o Brasil e a política ao longo deste século, e que predomina ainda em algumas regiões não tão atrasadas do país. O seu papel em reproduzir uma complexa rede de micro poderes, cortando transversalmente as classes e os grupos sociais, serve para garantir o *status* das classes dirigentes e de suas bases de sustentação, o clientelismo político e social. Em decorrência, o autoritarismo social é flagrantemente visível na relação entre a polícia e os não-ricos, em especial os explicitamente despossuídos, tornando-se um elemento básico do abuso policial contra os pobres, os excluídos de forma geral, pois são eles os menos conectados às redes de proteção e favorecimento.

A diferenciação hierárquica e o autoritarismo social constroem um sistema de trocas que sobrepõe favorecimento e influência e que é suficientemente forte para atravessar os rituais burocráticos do Estado brasileiro contemporâneo. Juntamente com a desigualdade econômica e as reduzidas oportunidades sociais existentes numa das dez maiores economias do mundo, a exigência por um reconhecimento diferenciado ao se enfrentar a lei é um importante problema relacionado à distribuição desigual da justiça, principalmente ao se lidar com o crime comum. Este sistema de trocas estabelece ainda um complicado intercâmbio entre coerção, rituais sociais (universalismo *versus* personalismo) e justiça, reduzindo a possibilidade de controlar o crime de forma geral; na realidade, concentra a repressão e a punição nas classes menos favorecidas.

Outro aspecto relevante que afeta o desempenho institucional e a justiça quando relacionados à criminalidade é o da **confiança**. A população, ricos e pobres igualmente, desconfiam da justiça e da polícia. Prefere-se buscar uma resolução pessoal ao lidar com transgressões e ofensas criminais diversas ou mesmo abandonar a possibilidade de uma resolução legal. Isto resulta em dois tipos de situações. Primeiro, a maioria dos crimes, independentemente do tipo, não é registrada. Recentemente, estimou-se que 66% das vítimas de diferentes ofensas legais em São Paulo não informaram a polícia do ocorrido. As principais razões alegadas são a ineficiência da polícia, a complicação dos procedimentos burocráticos, a impunidade dos criminosos além de que os bens materiais são raramente recuperados. Entretanto, automóveis

roubados eram denunciados com muito maior frequência (94% para carros e 80% para motos), principalmente por serem bens caros (FSP-02/01/98). As pessoas tendem a buscar soluções compensatórias dentro do seu próprio grupo social, praticando, em última instância, uma justiça pessoal/privada, um modo recorrente de solução de conflitos na tradição brasileira.

Em segundo lugar, crimes contra a pessoa (com ou sem morte) são mais frequentes entre os pobres e os excluídos. Transgressores e vítimas geralmente são do mesmo grupo social (Pinheiro, 1997). Logo, este setor da sociedade é tanto mais exposto a este tipo de crime como mais oprimido pelo vazio deixado por inadequadas políticas públicas para a segurança urbana, reduzindo a confiança na polícia e na justiça. A isto deve-se acrescentar que a desconfiança remonta também aos vinte anos de regime militar da história recente do país, quando a política repressiva do autoritarismo e a militarização dos aparelhos do estado, incluindo a polícia e a administração, produziram um sentimento generalizado de desconfiança em relação ao Estado e às questões da vida pública.

Uma visão compreensiva do crime e do desempenho institucional no Brasil requer uma abordagem que seja sensível a elementos marcados pelas relações sociais e micro redes de poder, tal como as que caracterizam a flexibilização da legalidade, o autoritarismo social e a confiança. Requer também uma visão acurada de elementos mais instrumentais relativos à informação e ao controle. As diversas faces das ofensas criminais, descritas por categorias de crime e classificações organizadas em documentos e procedimentos sistemáticos para os registros dos fatos, provêem as bases para as políticas da ação institucional. De fato, **registros e estatísticas** criminais são parte de uma narrativa sobre a violência na sociedade, tanto na forma como as estatísticas são produzidas como na forma como são interpretadas pelos diferentes grupos, incluindo políticos, pesquisadores, polícia e juízes.

Inicialmente, o quadro oferecido pelas estatísticas sobre a extensão do crime e sua disseminação entre as classes nunca é uma figura completa da situação. Há aquelas ofensas não relatadas, como já dito, muitas das quais envolvem os estratos sociais superiores. Estas ofensas são menos representadas no conjunto dos registros criminais da polícia e da própria justiça (por exemplo, evasão fiscal, corrupção, crimes financeiros); devido ao seu poder econômico e social esses estratos levam vantagem, largamente, devido à flexibilização da legalidade. Isto se torna evidente ao se verificar a população carcerária no país, onde praticamente não se encontra membros das classes abastadas. Ademais, o Estado não consegue estabelecer um controle sobre o crime organizado devido à própria complexidade da sua estrutura e de suas redes ao nível nacional e internacional, aos mecanismos de corrupção que envolve e aos recursos materiais e humanos insuficientes do aparelho do estado para poder realmente punir este ramo da criminalidade (Adorno, 1998). Esta clivagem, entre o que se poderia chamar a verdadeira face do crime e as informações oficiais disponíveis, é um problema que não foi resolvido em lugar algum, e tampouco no Brasil.

Em seguida, as diferentes faces da criminalidade são difíceis de serem analisadas porque não há padrões regulares de registros oficiais dos fatos. Apesar disto não se aplicar em dimensão igual a todas as polícias estaduais, é possível dizer que há discrepâncias entre diferentes fontes de registros de ofensas criminais, a saber: (i) as classificações e subclassificações dos tipos de ofensas (ocorrências) pelas polícias não são consoantes com aquelas do Ministério da Justiça; (ii) a classificação das ofensas pelas diferentes polícias não são padronizadas entre si; (iii) a Polícia Militar e a Polícia Civil em cada estado, e entre os diferentes estados, não usam os mesmos critérios de classificação e ordenação dos dados criminais. Este é o caso das polícias baianas por exemplo. Portanto, estatísticas unificadas são difíceis de se obter, requerendo um controle criterioso destas variações ao se estudar o tema. Ademais, muitas polícias ainda estão pouco informatizadas, utilizando procedimentos burocráticos e administrativos bem precários. Em Salvador, por exemplo, as delegacias policiais ainda se utilizam de máquina de datilografia e papel carbono para a confecção dos relatórios estatísticos semanais e mensais remetidos à Secretária de Segurança e ainda não estão interligadas por rede de computadores.

Quando a informação sobre políticas públicas importantes não é consoante com um objetivo claramente estabelecido - um conhecimento apurado para uma análise confiável - ou quando os procedimentos das agências públicas não foram estabelecidos buscando coerência e transparência das informações relativas a ofensas criminais, é porque as classes dirigentes não estão suficientemente preocupadas ou sentem-se menos envolvidas com um problema desta natureza, que, no entanto, afeta a sociedade como um todo. Voltam-se para alternativas que protegem os não-pobres do risco de serem vítimas do crime. A circunscrição territorial da cidade, a dualidade da metrópole descrita por Wacquant (1994), é o primeiro marco divisório entre os bairros ricos e a periferia. Uma *banlieue* com características geográficas e urbanas tão acentuadas que fazem do contraste uma marca registrada do Brasil. A segurança para uns é garantida pela arquitetura murada que separa a rua da propriedade privada de forma inequívoca e ostensiva, incluindo hoje equipamentos de segurança e vigilância mais sofisticados. Para a periferia, a insegurança se distribui pelos aspectos devassados da caótica ocupação urbana e pela confusa demarcação arquitetônica entre a casa e a rua, local onde justamente encontram-se os maiores índices de criminalidade e risco de vida.

De fato, um aspecto importante que confirma a ineficácia das políticas públicas no Brasil em relação à violência urbana e ao controle do crime é a **privatização das forças policiais**. A segurança privada está se proliferando, excedendo até o número das forças policiais regulares do Estado; como consequência há uma forte ênfase no 'vigilantismo' como estratégia de controle social e de combate à falta de segurança nas grandes cidades. O Ministério da Justiça estima que ao nível nacional há 470 mil policiais contra 500 mil agentes das polícias privadas. Somente no Estado de São Paulo há aproximadamente 120 mil policiais contra 130 mil agentes contratados por empresas privadas (FSP-08/02/98).

Os recursos envolvidos em medidas de segurança privada foram recentemente estimados em um total de US \$28 bilhões, gastos entre os anos de 1992-95; destes, US \$15 bilhões foram para o pagamento de 500 mil agentes de segurança (FSP-02/06/95). Estes números correspondem a aproximadamente 6.4% do Produto Interno Bruto (PIB) para aquele período. Ironicamente, diversas companhias de segurança privada pertencem a membros das forças policiais regulares dos estados; eles registram as empresas no nome de familiares, trespassando a lei que proíbe qualquer integrante na ativa de se envolver em negócios privados similares à sua vinculação com o Estado.

A flexibilidade da legalidade, o modo de diferenciação dos atores sociais, o autoritarismo social, a confiança e a privatização da polícia são fenômenos ligados a um problema estrutural mais profundo: o da desigualdade social no Brasil. Apesar de ocupar a nona posição entre as dez maiores economias do mundo por diversos anos seguidos, as desigualdades são gritantes em termos da distribuição de riqueza e de oportunidades sociais. De acordo com o Banco Mundial, o Brasil ocupa o 70º lugar no índice de desenvolvimento humano; os 20% mais ricos apropriam-se de 32 vezes mais renda que os 20% mais pobres, apresentando o pior desequilíbrio de distribuição de renda do mundo, mesmo quando comparado a países muito mais pobres como Gana. A concentração de renda individual tem também aumentado; 50% dos estratos mais baixo receberam somente 14,5% do total da renda individual em 1981, valor este que caiu para 12% em 1990; em contraste, para o 1% dos mais ricos a participação na renda individual cresceu de 12,1% para 13.9% para o mesmo período (DIEESE/FSP -12/08/95).

Além da desigualdade econômica, as oportunidades sociais medidas pelo total dos gastos sociais são extremamente limitadas para a maioria da população. Uma agência internacional como a Organização Internacional do Trabalho estima que o Estado brasileiro aloca somente 0.3% do PIB em educação e o mesmo montante em saúde pública. O conjunto dos gastos sociais, incluindo educação, saúde, seguridade social e habitação, era de 6.0% do PIB no início dos anos noventa; logo, bem abaixo de outros países sul americanos como a Argentina (com 15.8%) e o Chile (com 10.7%). Disto resultou que o analfabetismo em 1991 atingia 19.2 milhões de pessoas com

idade superior a 15 anos, isto é, 20% da população adulta. Ademais, aproximadamente 50% da população adulta tinha apenas quatro anos de escolaridade ou menos. Na região Nordeste, a taxa de analfabetismo era por volta de 37%. Em vista disto, o Brasil ocupa o sétimo lugar em termos de analfabetismo no mundo, um nível mais elevado que o do Egito, Irã e Sudão, a despeito de estar entre as dez maiores economias (FSP-08/09/95), o que acentua mais ainda o contraste dos dados, marcando um acentuado nível de exclusão social.

Estes aspectos da desigualdade, combinados com o autoritarismo social, têm fortes implicações sobre a inquietação social e o crime porque afetam a cidadania. Já que a pobreza significa a limitada participação dos benefícios de uma sociedade democrática, é a própria pobreza que deveria ser o foco das estratégias governamentais, em vez de se enfatizar os perigos que os pobres representam para o resto da sociedade. A condição de pobreza não remete nem automaticamente nem necessariamente para a violência. Em muitos países africanos mais pobres que o Brasil o grau de violência nas cidades é muito baixo. Porém, quando a pobreza coexiste com uma desigualdade aguda, como o é no Brasil, favorece a ruptura das diferentes formas de solidariedade, abalando os fundamentos da coesão social na comunidade e dos laços do indivíduo para com o seu grupo. A pobreza produz desconexões entre os que vivem à margem do resto da sociedade, influenciando o seu entendimento de opressão social com privações. Quando abarca uma larga porção da população, propicia um ambiente, principalmente entre os jovens, favorável ao desafio da autoridade e das regras sociais, envolvendo as pessoas em relações impregnadas de violência. Para aqueles afetados pela pobreza, produz-se uma 'percepção de ausência', que Wieviorka argumenta ser muito forte entre os excluídos. A curto e médio prazos, impede a formação de um senso de futuro porque as clivagens são tão amplas que os meios e as oportunidades para superá-las são percebidas como inacessíveis para um futuro próximo.

A pobreza relacionada ao autoritarismo social, como é o caso do Brasil, fratura o senso de cidadania tal como este se desenvolveu nas democracias ocidentais, onde o alcance progressivo dos direitos que atendem às necessidades materiais e não-materiais tornou-se possível nas sociedades industriais avançadas. Pode-se argumentar que, apesar dos direitos políticos estarem bem universalizados no Brasil, a expansão desigual dos direitos sociais e econômicos (empregos, habitação, educação, seguridade social) não têm levado à formação de uma cidadania consistente e efetivamente universalizada. A constitucionalização da resistência argumentada por Bobbio, que significou, entre outras coisas, fazer parte do sistema e ser capaz de contestá-lo a partir de dentro, torna-se insuficiente num contexto histórico de extrema desigualdade. A confrontação se torna mais frequente no cotidiano e o dissentimento da lei torna-se justificável aos olhos daqueles excluídos da maioria das trocas de mercado (materiais, culturais e simbólicas), aumentando a criminalidade. Portanto, parece que a confrontação da violência contemporânea está mais relacionada a uma situação social coletiva do que a uma motivação individual dirigida à transgressão da lei *tout court*.

Para ilustrar esta questão em relação ao Brasil, observa-se que o país apresenta uma das maiores taxas de homicídio da América Latina, aproximadamente 21 por 100.000 habitantes em 1995, comparativamente ao México (17.9), Costa Rica (7.1), Peru (2,7) ou outros países como os Estados Unidos (10), Reino Unido (7.4) e França (4.6) (FSP-03/09/95). A cidade de São Paulo apresenta uma taxa de homicídio duas vezes maior que a média nacional: 43 por 100.000 habitantes para 1995; em periferias extremamente pobres, como o Jardim Ângela, os homicídios são 111 por 100.000 habitantes (Ministério da Justiça/CEDEC, 1996). Na cidade de Salvador, a taxa de homicídio foi de 32 por 100.000 habitantes para 1994, isto é, cinquenta por cento acima da média nacional. Na periferia, em Fazenda Grande do Retiro, esta média é três vezes maior que a da cidade e cinco vezes maior que a média nacional - 101 por 100.000 habitantes (Ministério da Justiça/CEDEC, 1996). As diferentes faces do crime numa sociedade com fortes contrastes será agora o foco de uma análise mais pormenorizada sobre Salvador.

## O CASO DE SALVADOR

Salvador é parte de uma região metropolitana que incorpora, além da capital, nove outras municipalidades cujas economias estão relacionadas a indústria e serviços. É uma região de fortes contrastes que registram as discrepâncias entre desenvolvimento e pobreza e entre distribuição e exclusão. Apesar de haver diversos bairros pobres na velha malha urbana de Salvador, devido ao considerável crescimento da periferia e das municipalidades menores da área metropolitana nos últimos 30 anos, é lá que se concentram os estratos mais pobres da população - trabalhadores de baixa renda, desempregados, imigrantes rurais. A maioria destas novas áreas de expansão urbana oferece uma infraestrutura e condições habitacionais muito precárias. O desenho urbano de ruas e avenidas, calçamento e pavimentação, iluminação de rua e drenagem, escolas e hospitais, todos estes aspectos são extremamente precários ou insuficientes. A periferia retrata uma situação que denuncia com clareza a insuficiência de políticas públicas e os poucos investimentos do Estado para o desenvolvimento urbano, além da desigualdade na forma de sua distribuição quando comparada com as zonas de maior valorização econômica e social.

É nessas áreas da região metropolitana que se encontram as mais elevadas taxas de criminalidade, particularmente as referentes a homicídios. Como já dito, a violência urbana contemporânea tende a ocorrer mais entre as classes desprivilegiadas, envolvendo tanto vítimas como transgressores. No entanto, diferentemente do alarde jornalístico sobre a questão ou mesmo do senso comum, a criminalidade que se encontra entre estas classes não está voltada principalmente contra as classes médias, altas ou mesmo contra a propriedade privada. Em termos absolutos, ofensas criminais contra o patrimônio têm um índice mais elevado, mas aquelas contra a pessoa têm apresentado um incremento maior. Isto porque a violência do dia a dia e a violência doméstica estão aumentando, demonstrando uma intensificação do conflito e da intolerância nas relações sociais. Isto é agravado pelas privações e pelos padrões econômicos e de apoio social instáveis oferecidos por organizações privadas (organizações civis e o mercado econômico) e também pelo Estado (seguridade social, educação, saúde e habitação).

As implicações entre risco e crime em relação a classes e grupos sociais numa conjuntura de desigualdade e exclusão será analisada comparando alguns dados de ocorrências policiais contra a propriedade e aquelas contra a pessoa, incluindo homicídios, a consequência mais radical da violência. Enquanto ofensa violenta contra a propriedade, o crime contra o patrimônio é tido como uma forte ameaça contra a ordem social conforme a mídia, as sondagens de opinião pública e as diferentes autoridades públicas. Este tipo de crime afeta as pessoas de posses de forma mais direta. Entretanto, os dados contradizem esta orientação baseada numa visão mais aparente dos fatos, pois na realidade, no que diz respeito a risco e morte, os pobres são os mais afetados.

Na região metropolitana de Salvador, entre os anos de 1990 e 1996, as ocorrências criminais contra o patrimônio registraram um aumento de 42,2% conforme a Polícia Civil. Mas a participação desta modalidade de ofensa no conjunto de ocorrências para o período caiu de 50.1% em 1990 para 43.9% em 1996, provavelmente devido à ampliação da ação da força policial e do seu aparato. Em contraste, o número de ocorrências contra a pessoa cresceu 178.9%, correspondendo a um considerável incremento na participação total das ocorrências registradas, passando de 14.7% em 1990 para 25.3% em 1996, como resultado do aumento da violência nas relações sociais em geral. Homicídio, uma das subcategorias de crime contra a pessoa conforme a classificação da Polícia Civil, apresentou uma taxa de crescimento de 82.5%, quase o dobro do crescimento do crime contra o patrimônio que foi de 42,2%. A evolução anual deste dados pode ser observada na Tabela I abaixo.

**CRIME CONTRA O PATRIMÔNIO & CONTRA A PESSOA**  
**REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR – 1990/1996**

TIPOS DE OCORRÊNCIAS	1990 RMS		1991 RMS		1992 RMS		1993 RMS		1994 RMS		1995 RMS		1996 RMS		VARIA. 1990 - 1996
	N.º casos	%	N.º casos	%	N.º casos	%	N.º casos	%	N.º casos	%	N.º casos	%	N.º casos	%	%
Crime contra o patrimônio	37.759	50,1	40.142	46,4	43.225	48,2	42.561	40,9	40.049	36,9	43.361	40,6	53.718	43,9	42,2
Crime contra a pessoa	11.091	14,7	12.024	13,9	11.978	13,4	13.821	13,3	15.147	13,9	26.919	25,2	30.938	25,3	178,9
Homicídio	511	0,7	615	0,7	580	0,6	675	0,6	802	0,7	829	0,8	933	0,8	82,5
<b>TOTAL DE OCORRÊNCIAS CRIMINAIS</b>	<b>75.353</b>		<b>86.509</b>		<b>89.588</b>		<b>103.985</b>		<b>108.368</b>		<b>106.826</b>		<b>122.284</b>		<b>62,2</b>

Fonte: Polícia Civil Salvador – Departamento de Estatística

É importante informar que o total das ocorrências registradas para este mesmo período cresceu 62.2%. Comparativamente, a categoria crime contra a pessoa, que tende a afetar mais os setores mais despossuídos da sociedade, como será observado mais adiante, cresceu aproximadamente 2.87 vezes mais (178.9%) que o crescimento do conjunto das ocorrências criminais. A taxa de homicídio por si só cresceu 1.32 vezes (82.5%) em relação ao conjunto, um aumento desproporcional.

No Brasil, a separação das forças policiais em duas estruturas corporativas separadas, Polícia Civil e Polícia Militar, torna a questão do controle da criminalidade mais problemática. À Polícia Civil cabe registrar as ocorrências criminais, realizar os procedimentos que permitem formar um inquérito policial e prover o judiciário com as informações e as provas materiais, além de ter o poder de prender em circunstâncias específicas. No entanto, o policiamento das ruas é domínio da Polícia Militar. Criada no período do regime militar com forte ênfase nas táticas militares, tem como principal tarefa reprimir o crime e confrontá-lo onde este se localizar. A dualidade da estrutura policial apresenta uma ação não coordenada e de pouca, ou quase nenhuma, cooperação entre estas corporações. As estatísticas que produzem sobre ocorrências criminais são consideravelmente diferentes para uma questão social deste porte, não permitindo, do ponto de vista de uma adequada metodologia de pesquisa, nem uma análise complementar nem comparativa dos dados adequada. O que torna ainda mais complexa a questão é que, para a região metropolitana de Salvador, as duas polícias não operam com uma divisão territorial da área compatível entre si; isto é, a jurisdição das delegacias da Polícia Civil não coincide geograficamente com a jurisdição dos batalhões da Polícia Militar, havendo sobreposição de distritos e bairros quando se cruza os mapas das duas agências. Como organizações profissionais, desenvolveram uma forte cultura corporativa, que compete e rivaliza, tornando-se base para a resistência a uma mudança voltada para a reestruturação do aparelho repressivo do estado.

No que diz respeito a problemas que surgem com o desempenho das polícias, conforme estudos e dados registrados na imprensa, tende-se a encontrar na Polícia Civil agentes com conexões com o crime organizado e mecanismos de corrupção, enquanto que na Polícia Militar tende-se a encontrar agentes envolvidos em violência contra os direitos humanos e civis, além de prisões arbitrárias. Em termos organizacionais, pode-se dizer que as agências operam com bastante opacidade no que diz respeito ao controle dos meios de repressão e aos seus sistemas administrativos. Não expõem com clareza para a população e a opinião pública seus mecanismos operacionais, uma condição que favorece a conduta arbitrária e a não prestação de contas por parte de organismos do Estado sustentados com dinheiro público. Isto

é, desempenham o papel de órgãos do aparelho repressivo sujeitando os indivíduos à vigilância e repressão sem permitir que as corporações sejam elas mesmas submetidas ao escrutínio da sociedade; uma condição que foi avaliada como sendo parte da tradição inquisitorial da cultura jurídica no Brasil (Lima, 1989). Por outro lado, tampouco a polícia inspira confiança na população. Em pesquisa recente realizada em Salvador, estimou-se que 39.7% da população acha que a Polícia Militar é ou 'ruim' ou 'muito ruim' como força de segurança (A TARDE, 23/04/97). É importante relembrar que o autoritarismo social condiciona o comportamento dos agentes em geral, atravessando as classes e os grupos sociais transversalmente; portanto, influenciando, também, os abusos policiais e o preconceito contra os pobres.

Para os objetivos deste trabalho é suficiente apontar que a força policial como um todo não está organizada de forma integrada e consistente. Na sua atual estrutura institucional assegura centros autônomos de poder, articulados numa complexa rede para onde confluem estes agentes do aparelho do estado, a justiça e a política. Isto torna mais difícil propor estratégias de médio e longo prazos para realizar mudanças na organização policial, com vistas a melhor integrar a sua função e o seu desempenho às necessidades da sociedade no que diz respeito à violência urbana. Para aprofundar a questão, o trabalho analisa a relação entre estrutura do aparelho policial, ocorrências criminais e a condição de pobreza na cidade de Salvador e sugere algumas considerações sobre o seu entendimento em relação à criminalidade.

Em anos recentes, uma das principais estratégias para o controle do crime foi a de multiplicar o número de delegacias, agora 27, responsáveis pelos distritos urbanos da área metropolitana estudada. Ademais, instalou-se um número considerável de delegacias especializadas, num total de 27, que concentram mais a sua ação em ocorrências criminais classificadas. Por exemplo, para os diferentes tipos de crimes de alta incidência como a delegacia de combate às drogas, de acidentes de trânsito, de segurança para o turismo, de roubo, de crimes ecológicos, etc.; ou ainda aquelas voltadas para o direito das minorias ou os direitos civis como a delegacia para os casos de violência contra a mulher, de proteção à criança e adolescente, de proteção ao consumidor, entre outras.

Esta expansão do *aparatus* policial poderia significar uma melhor infra-estrutura organizacional para o controle institucional do crime, com mais eficiência e, conseqüentemente, melhores condições para uma melhor distribuição de justiça. Mas, aparentemente, a despeito desta expansão, a ação policial não tem impedido o crime conforme os dados apresentados acima. A combinação entre pobreza, condições de vida urbana precárias, oportunidades sociais reduzidas e autoritarismo social, favorece o risco de violência e o aumento da criminalidade. Além disto, é o homicídio que apresenta um crescimento desproporcional como demonstrado acima. Mas porque o risco de morte por homicídio afeta muito mais as classes sociais desfavorecidas, parece que não tem havido uma ação política mais concertada entre a expansão do aparato policial e a diminuição do risco que alguns grupos sociais estão sujeitos. Destarte, a relação entre segurança e homicídio contrasta com a opinião baseada no senso comum, quando se afirma que os pobres produzem um risco para a segurança pública, já que eles são, na verdade, as maiores vítimas da forma mais radical da violência urbana.

Um estudo mais detalhado sobre a questão do risco de ser morto na cidade de Salvador confirmou que a pobreza por si não é necessariamente a causa da criminalidade. Contudo, os pobres estão mais envolvidos com o crime como transgressores, mas também estão mais sujeitos ao risco de serem vítimas da violência de morte por homicídio. Os dados sobre os dez bairros com o pior índice de qualidade de vida em Salvador (levando-se em conta renda, educação, localização da habitação, número de residentes/habitação e condições sanitárias) não apresentaram as maiores taxas de homicídios. Conforme dados de 1994 (Ministério da Justiça/CEDEC/UFBA, 1996), as dez áreas com o pior índice de qualidade de vida foram: Plataforma, com o pior índice de todos - 419 - apresentou uma taxa de homicídio de 39 por 100.000 habitantes, seguida de Estrada Cia-Aeroporto, Parque São Barrotemos, Sussuarana, Nordeste de Amaralina, Lobato/Pirajá, Uruguai/Alagados II, Paripe/Base

Naval, Coutos e Pau da Lima. No entanto, estas áreas não apresentaram as maiores taxas de homicídios. Onde ocorreram mais homicídios havia, comparativamente, melhores índices de qualidade de vida, tal como em Valéria, onde a taxa de homicídio encontrada foi de 96 por 100.000 habitantes para um índice de qualidade de vida de 249; portanto, apesar de apresentar condições de vida 1,68 vezes melhores que em Plataforma registrou 2.46 vezes mais homicídios. Em seguida vem Sete de Abril, com a taxa de homicídio de 80 por 100.000 habitantes e um índice de qualidade de vida de 258 e Cosme de Farias com a taxa de homicídio de 80 por 100.000 habitantes e um índice de qualidade de vida de 193. O maior índice de homicídios foi registrado em Fazenda Grande do Retiro, com uma taxa de 101 por 100.000 habitantes e um índice de qualidade de vida de 215; isto é uma qualidade de vida superior em quase o dobro do de Plataforma e, no entanto, a área mais violenta do município.

## EPÍLOGO

Gostaria de argumentar que aqueles que vivem em condições precárias, excluídos das oportunidades econômicas e sociais, não estão necessariamente envolvidos com a violência; como demonstra o estudo sobre Salvador, estão mais expostos aos riscos de se tornarem suas vítimas. Entretanto, a exclusão cria o ambiente para a contestação e o confronto, propiciados pela disjunção entre aspirações e oportunidades na sociedade. As áreas urbanas com condições econômicas e sociais precárias tendem a produzir situações violentas e fatos sociais violentos.

Por último, ao se lidar com as múltiplas faces do crime na atualidade é importante reportar-se também aos elementos culturais e sociais, porque como forma de transgressão social, o crime está diretamente relacionado com o compromisso e o envolvimento dos indivíduos com as normas e os valores de sua comunidade; isto é, no modo como normas e valores são internalizados de acordo com diferentes processos de sociabilização. Quanto ao desempenho institucional, o poder e a autoridade que se produzem nas agências do Estado e as atitudes que se formam nas micro redes da vida privada e pública somente poderiam favorecer uma melhor integração dos excluídos e, conseqüentemente, um declínio da transgressão criminosa, se possibilitassem uma compreensão dialógica das razões extremas da violência.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A Tarde

Adorno, S. "Conflitualidade e violência: reflexões sobre a anomia na contemporaneidade", in: *Tempo Social*, Vol.10 - nº1, Maio 1998

Bobbio, N. *A era dos direitos*, Rio, Campus, 1992

Bourdieu, P. "L'ordre des choses", in: Bourdieu et alii: *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993

DaMatta, R. "Os discursos da violência no Brasil", in: DaMatta: *Conta de mentiroso*, Rio, Rocco, 1993

DaMatta, R. *A casa e a rua*, Rio, Guanabara/Koogan, 1991.

FOLHA DE SÃO PAULO

Hay, D. "Property, authority and the criminal law", in: Fitzgerald, McLennan & Pawson: *Crime & society*, Routledge, London, 1994

Laniado, R.N. "Les normes sociales dans l'imaginaire collectif", in: *Cahiers de l'imaginaire*, Paris, L'Harmattan, 1995

Lima, R.K.de "Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial", in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº10, Vol.4, Junho 1989

Ministério da Justiça/CEDEC - *Mapa de risco da violência - cidade de São Paulo*, 1996

- Ministério da Justiça/CEDEC/UFBA - *Mapa de risco da violência - cidade de Salvador*, 1997
- Monrreal, J. "The justifiability of violent civil disobedience", in: Bedau, H.A. (Org.) *Civil disobedience*, London, Routledge, 1991
- Pinheiro, P.S. "Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias", in: *Tempo Social*, Vol. 9 - nº1, Maio 1997
- Wacquant, L.J.D. "O retorno do recalcado", in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº24, Vol.9, Fevereiro 1994
- Wieviorka, M. "O novo paradigma da violência", in: *Tempo Social*, Vol. 9 - nº1, Maio 1997
- Zaluar, A. "Drogas, quadrilhas, crimes, exclusões e outros esportes nacionais", in: *Monitor Público*, nº11, Out/Dez. 1996