

# Insegurança *versus* direitos humanos

## entre a lei e a ordem

SÉRGIO ADORNO

**RESUMO:** O propósito deste artigo é analisar a política de segurança pública formulada e implementada pelo Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso em sua primeira gestão governamental (1995-1998). A análise procura inventariar alguns dos constrangimentos políticos que limitam o alcance e escopo das diretrizes formuladas e implementadas. Apresenta inicialmente o cenário social e político mais amplo que contribuiu para que problemas de segurança pública e de justiça penal viessem a ocupar certa centralidade nas políticas governamentais. Em seguida, detém-se na análise das iniciativas implementadas pelo governo FHC, particularmente no campo dos direitos humanos, avaliando alguns de seus impactos e resultados bem como identificando-lhes ambivalências e impasses.

**UNITERMOS:**  
crime,  
violência,  
medo,  
insegurança,  
criminalidade,  
crescimento,  
políticas públicas,  
segurança,  
direitos humanos,  
governo FHC,  
1995-1998.

### O governo FHC e sua proposta de segurança

O propósito deste artigo é analisar a política de segurança pública formulada e implementada pelo Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso em sua primeira gestão governamental (1995-1998). Sua proposta de governo, intitulada *Mãos à obra* (cf. Cardoso, 1994), propôs redefinir os rumos do desenvolvimento no Brasil para a próxima geração, abrindo-se perspectivas de melhor qualidade de vida para o conjunto da população. Partindo de um diagnóstico a respeito do impacto do processo de globalização em curso<sup>1</sup>, em particular sobre a produção e comercialização de

Professor do Departamento de Sociologia da FFLCH - USP

mercadorias, sobre o fluxo de capitais e sobre a difusão de ciência e tecnologia, acenou para o desenho de um novo modelo de desenvolvimento que fosse econômica e ambientalmente sustentável, que estimulasse participação ativa na vida internacional e que promovesse justiça social através da qual o direito à vida fosse assegurado. Em termos de políticas sociais, estabeleceu cinco metas de governo: emprego, educação, saúde, agricultura e segurança.

No domínio da segurança, o programa de governo pretendeu ser abrangente e atacar múltiplas questões. Partiu de um diagnóstico conciso porém preciso do cenário de insegurança no Brasil contemporâneo. Abordou o descrédito nas instituições públicas, a influência crescente do tráfico e uso de drogas (em outros crimes (como homicídios, roubos e seqüestros), o ciclo igualmente crescente de impunidade, a sistemática violação de direitos humanos, a ação de grupos de extermínio privados e de grupos paraestatais. Referiu-se ao peso relativo da pobreza e das injustiças sociais como causa da violência: “Dizer que a criminalidade é filha da miséria e das injustiças sociais é uma meia-verdade. A outra metade do problema é que os braços do poder público para a aplicação da lei estão quebrados, como quase toda a máquina do Estado brasileiro” (Cardoso, 1994, p. 160).

Conseqüentemente, nomeou vários problemas: insuficiência do policiamento ostensivo, quadros humanos mal preparados, métodos de investigação policial ultrapassados, inquéritos atrasados, registros de ocorrências engavetados. Particularmente no caso da Polícia Federal, apontou problemas tais como escassez de efetivos e equipamentos, distorções salariais e até mesmo um sindicalismo radical comprometendo a disciplina e hierarquia nessa organização policial. Mas, não se deteve nesta esfera. Na esfera judicial, identificou *déficits* nos quadros de promotores e juízes, ressaltou o envelhecimento do Código Penal, o congestionamento dos tribunais e a morosidade da justiça. Além do mais, destacou a superpopulação dos presídios – “escolas de pós-graduação para os pobres” (Cardoso, 1994, p. 161) –, a existência de presos irregularmente cumprindo penas em cadeias públicas igualmente superlotadas, cenário agravado ainda mais pela estimativa de trezentos mil mandados de prisão que deixavam de ser cumpridos em virtude da falta de vagas.

A partir deste diagnóstico, o programa de governo teve por objetivo principal a retomada do controle da criminalidade mediante rigoroso cumprimento da lei. Em outras palavras, um programa que insistia em lei e ordem. “A retomada sustentada do crescimento econômico e a distribuição de renda – nossos objetivos maiores – são condições necessárias, mas não suficientes para reverter a escalada da violência. E não se trata de escolher entre o Estado-polícia e o Estado de bem-estar social. Primeiro, porque não há democracia sem obediência à lei que, em última análise, depende do poder coercitivo do Estado. Segundo, porque a capacidade do Estado de prover bem-estar depende, em larga medida, do seu poder coercitivo:...” (Cardoso, 1994, p. 161-162). Reafirmando o respeito aos princípios constitucionais, o programa pretendeu portanto o fortalecimento das agências próprias do sistema de segurança e justiça, dispensando o recurso às Forças Armadas somente em caso

<sup>1</sup> Entende-se por globalização “a espetacular intensificação das interações transnacionais ocorrida nas últimas três décadas e que se estende da globalização dos sistemas produtivos e das transferências financeiras até à difusão mundial da informação e da imagem, da cultura de massas e dos estilos de consumo e aos deslocamentos maciços de pessoas como turistas, emigrantes e refugiados. Seus efeitos têm sido muito profundos e destruturadores das sociedades nacionais, minando a eficácia dos mecanismos de regulação nacional. Esse impacto é resultado de uma “negociação” complexa entre os fatores exógenos, internacionais e transnacionais, e os fatores endógenos, nacionais, regionais e locais. Em sua amplitude, esse processo é desigual, heterogêneo e mesmo contraditório nos impactos que produz nas diferentes sociedades” (Sousa Santos, 1999).

extremo. Como o próprio texto enfatizava, “um trabalho a ser desenvolvido sem concessões à truculência, mas com firmeza...” (Cardoso, 1994, p. 163).

Em decorrência dos argumentos contidos no diagnóstico e do objetivo a ser alcançado, o programa de governo fixou quatro linhas de ação: a) estreitar a cooperação com os estados e municípios na defesa da segurança pública; b) justiça mais rápida e acessível para todos; c) implementação e aperfeiçoamento do sistema penitenciário previsto na legislação vigente; d) fortalecer os órgãos federais de segurança e fiscalização. Cada uma destas linhas de orientação vinha acompanhada de metas, tais como articular as ações dos órgãos de segurança federais, estaduais e municipais mediante criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, vinculada ao Ministério da Justiça; reforma do Código do Processo Penal; criação do Juizado de Pequenas Causas Criminais, para julgamento com rito sumário de contravenções e crimes menos graves; criação do Conselho Nacional de Justiça, composto por membros dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça dos estados bem como representantes da sociedade civil; apoio aos governos estaduais para construção, reforma, ampliação e reequipamento de penitenciárias e estabelecimentos prisionais; implementação de dispositivos do Código de Execuções Penais referentes ao cumprimento de pena em regime aberto e semi-aberto ao mesmo tempo proposição de legislação mais rigorosa nos casos de livramento condicional e de transferência de regime fechado para semi-aberto. Quanto à última linha de ação, as metas pretenderam não apenas a recomposição dos quadros tanto da Polícia Federal como da Polícia Rodoviária Federal como uma atuação mais incisiva contra a sonegação fiscal.

A despeito do propósito ambicioso de seu programa e do conjunto de medidas que foram sendo adotadas, os quatro anos do governo FHC não conheceram dias de tranquilidade no domínio da segurança pública. As tendências de crescimento dos crimes e da violência mantiveram-se elevadas. O clima de medo e insegurança generalizado não parece ter sido estancado. Vez ou outra, ocorrências mais graves como um roubo espetacular, um seqüestro bombástico ou um homicídio hediondo ao lado de outras ocorrências como as dezenove mortes de Eldorado dos Carajás ou a greve de policiais federais e de policiais militares nos estados acabaram mobilizando a opinião pública, atraindo a atenção da mídia e colocando em questão as iniciativas formuladas e que estavam sendo implementadas. Ao mesmo tempo, o conjunto de iniciativas não foram poucas, sequer irrelevantes. Seu alcance não pode ser sob qualquer hipótese menosprezado. Seu êxito parece ter sido eclipsado por circunstâncias políticas, algumas das quais associadas ao pacto federativo, outras às alianças de sustentação política do governo, outras ainda à própria dinâmica da sociedade brasileira.

A análise que se segue procura inventariar algumas dessas circunstâncias. Apresenta inicialmente o cenário social e político mais amplo que contribuiu para que problemas de segurança pública e de justiça penal viessem a ocupar certa centralidade nas políticas governamentais. Em seguida, detém-se na análise das iniciativas implementadas pelo governo FHC, avaliando alguns de seus impactos e resultados bem como identificando-lhes ambivalências e impasses.

### O contexto social e seus constrangimentos políticos

Se a estabilidade da moeda foi um importante trunfo que impulsionou a candidatura FHC em direção à presidência, o certo é que o novo presidente tomou posse em meio a um turbilhão de problemas e desafios, alguns dos quais ainda velhas heranças do passado autoritário, outros decorrentes da incapacidade dos governos civis que sucederam à abertura do regime em enfrentá-los. No domínio da segurança pública, os problemas não eram de pequena envergadura, sequer irrelevantes.

Desde o início da década passada, parece ter se acentuado o sentimento de medo e insegurança diante da violência e do crime. Qualquer cidadão, independentemente de suas origens ou de suas características étnicas, de gênero, geração, riqueza ou poder sentiu-se ameaçado e inseguro diante do futuro de seu patrimônio pessoal, em especial quanto à proteção de seu bem mais precioso – sua vida. É certo que não se trata de um fenômeno exclusivamente brasileiro. Sondagens de opinião tanto nos Estados Unidos, quanto na Inglaterra ou na França, já vinham anotando idênticas expressões de comportamento coletivo, conquanto as ênfases ou o objeto da insegurança variassem de país para país. Na França, por exemplo, estudos indicam que os sentimentos de medo e insegurança estavam menos associados ao crescimento da delinquência, porém à degradação de alguns bairros na periferia das grandes cidades, à chegada de levadas de migrantes árabes e africanos, ao acirramento da competição por postos no mercado de trabalho, tudo isso percebido como crise das instituições republicanas (cf. Lagrange, 1995). No Brasil, esse cenário de medo e insegurança parece ter se agravado durante a transição do regime autoritário para a democracia. Suas razões ainda são pouco claras e estão a merecer estudos mais aprofundados.

Embora as análises disponíveis não sejam consensuais, não se pode desprezar o peso do autoritarismo social e das heranças deixadas pelos regimes autoritários nas agências encarregadas do controle repressivo da ordem pública. Conforme já tive oportunidade de analisar em outros estudos (cf. Adorno, 1996 e 1998a), no terreno da criminalidade comum, os efeitos do amplo processo de reordenação das relações sociais e políticas em torno do regime autoritário foram bem demarcados. Desde meados da década de 1960, é cada vez mais acentuada a participação dos órgãos federais na condução das políticas de segurança e justiça estaduais. O policiamento preventivo e ostensivo é militarizado (cf. Pinheiro, 1982), tornando-se freqüentes as inspeções policiais arbitrárias nas ruas e sobretudo nas habitações populares através de operações do tipo “tira da cama”, sem prévia autorização judicial (cf. Adorno e Fischer, 1987). Nas delegacias e distritos policiais, torturas e maus tratos contra presos, suspeitos da prática de crimes, constituíam rotina nas investigações policiais. Além do mais, o período é caracterizado pelo acirramento da “guerra” entre policiais e delinqüentes, na origem da qual surgiram esquadrões da morte, organizações paramilitares, envolvendo policiais e civis, cujos objetivos eram eliminar bandidos comprometidos com tráfico de drogas, contrabando e assalto a bancos como também liquidar testemunhas que pudessem denunciá-los à justiça pública.

Por sua vez, os tribunais de justiça penal mantiveram-se aparentemente alheios a esse processo. Não esboçaram resistências à imposição das regras arbitrárias ao controle repressivo da ordem pública. Suspeita-se que, no período, tenham sido mais rigorosos na distribuição de sanções penais, sobretudo nos crimes contra o patrimônio, uma das modalidades de ação delituosa mais freqüentes nas estatísticas policiais e, via de regra, cometida por cidadãos das classes populares. Quanto às prisões, assiste-se a crescente intervenção de órgãos normativos federais, como o Conselho Nacional de Política Penitenciária e o Departamento Penitenciário Federal, preocupados com a gestão administrativa de amplas massas carcerárias que se acumulavam, notadamente nas grandes capitais brasileiras.

Ao longo de pelo menos duas décadas, esse processo de centralização de controles e de militarização da segurança pública acabou por produzir ao menos três conseqüências institucionais: primeiramente, transformou o controle da criminalidade comum em problema de segurança interna, estimulando – intencionalmente ou não – uma sorte de confusão entre o controle civil da ordem pública e o controle da segurança nacional; em segundo lugar, os problemas relacionados com a repressão do crime comum transfiguraram-se cada vez mais em problemas afetos à órbita das agências policiais, em especial das polícias militares. Conseqüentemente, é cada vez maior a militarização da segurança e cada vez mais os problemas do setor passam a ser vistos como pertinentes às estratégias e táticas de guerra contra um inimigo comum – o bandido, esse personagem freqüentemente mal definido e mal identificado. Não sem motivos, ao longo do regime autoritário e mesmo no curso do processo de redemocratização, as polícias militares conquistaram autonomia e poder a ponto de se sentirem legitimadas junto a expressivos segmentos da população quando abatiam cidadãos, suspeitos de haver cometido crimes, sob alegação de resistência à ordem de prisão. Em terceiro lugar, além da flagrante distorção segundo a qual toda a política de segurança passa a gravitar em torno do desempenho policial, abstraindo-se dos demais segmentos do sistema de justiça penal – Ministério Público, Poder Judiciário e sistema prisional –, os governos estaduais recém-eleitos após a abertura do regime tiveram de enfrentar delicadíssimo problema político, até hoje mal equacionado: o de reenquadrar suas polícias militares e reconquistar o controle civil sobre a segurança pública. Eis aqui, desde já, um dos principais constrangimentos ao êxito da política de segurança do governo FHC.

A política de segurança herdada do regime autoritário também produziu efeitos inesperados, entre os quais forte resistência de grupos organizados da sociedade civil. Já abordei anteriormente esse mesmo tema (cf. Adorno, 1996 e 1998a). Em fins da década de 1970, o processo de transição democrática estava em seus passos iniciais. No domínio dos direitos humanos, a agenda de reivindicações não era nada desprezível: incluía a inviolabilidade do domicílio, a proibição de prisões ilegais, o instituto do *habeas-corpus*, a garantia de ampla defesa aos acusados, a extinção de foros privilegiados ou tribunais especiais para julgamento de crimes de abuso de poder praticados por policiais e autoridades públicas. Com a promulgação da Constituição de 1988 que restituiu normalidade democrática à sociedade brasileira, criaram-se instrumentos legais de

defesa dos civis contra o arbítrio do Estado. Tinha-se em vista, entre outros objetivos, conter a ação das agências encarregadas de controle repressivo da ordem pública dentro dos limites da legalidade, inclusive aquelas responsáveis pela implementação de políticas de segurança e justiça.

Os confrontos entre forças conservadoras e forças “progressistas” logo se tornaram manifestos. E, com progressão quase explosiva. Por um lado, assiste-se à constituição de movimentos de defesa de direitos humanos, em diferentes partes do país, mas especialmente em cidades como São Paulo, Rio de Janeiro e Recife, preocupados em conquistar/resgatar a cidadania para segmentos da população, como as diferentes categorias de trabalhadores empobrecidos, bem como protegê-los contra as arbitrariedades e violências perpetradas seja pelo Estado, seja por grupos da sociedade civil. A constituição desses movimentos foi, como se sabe, seguida de uma torrente infundável de denúncias de toda sorte, sobretudo contra a violência policial e contra a violência nas prisões, a par de outras práticas tais como visitas periódicas às instituições de contenção e repressão ao crime, intervenções constantes na imprensa e na mídia eletrônica, organização de inúmeros fóruns de debates dos mais distintos tipos – técnicos, profissionais, acadêmicos –, reunindo especialistas, pesquisadores, profissionais, formadores de opinião e público leigo em geral. Foram esses movimentos responsáveis por descobertas surpreendentes, entre as quais a extrema intimidade e solidariedade entre as estratégias e táticas de repressão ao crime comum e de repressão à dissidência política.

Do lado daqueles que se encontravam sob crítica dos movimentos de defesa dos direitos humanos, as reações também não se fizeram por esperar. Desconfiados dos rumos que tomava a redemocratização da sociedade brasileira, temerosos de eventuais represálias ou apuração de abusos cometidos durante a vigência do regime autoritário, inseguros quanto a possíveis deslocamentos dos tradicionais postos de poder aos quais haviam se apegado com afinco, logo armaram estratégias de defesa e ataque. Desfrutando de posição privilegiada no interior dos aparelhos de Estado e gozando de certo prestígio junto a alguns segmentos da imprensa escrita – sobretudo da reportagem policial – e mesmo da mídia eletrônica, representantes das forças conservadoras conseguiram, em curto espaço de tempo, reascender o autoritarismo social que, não raro, caracteriza certos traços da cultura política brasileira. Não somente mobilizaram sentimentos coletivos de insegurança que já se anteviam no início dos anos 80, atraindo a seu favor opiniões favoráveis a uma intervenção autoritária no controle da ordem pública; isto é, reforçando percepções coletivas populares segundo as quais a única forma legítima e imperativa de conter a violência do delinquente é o recurso à violência policial sem interditos legais ou morais. Mais do que isto, lograram enfraquecer argumentos caros aos movimentos de defesa de direitos humanos. Iniciaram com êxito campanha contra os “direitos humanos do preso”, qualificados como privilégios conferidos a bandidos em uma sociedade onde o “homem de bem”, trabalhador honesto, não tem a proteção das leis, das políticas sociais e do poder público (cf. Caldeira, 1991 e 1992; Cardia, 1994).

Neste domínio nunca é demais ressaltar que os sentimentos de medo

e de insegurança não se distribuem uniformemente entre cidadãos procedentes das distintas classes sociais. Cidadãos mais vulneráveis à violência fatal tendem a habitar regiões ou bairros onde predominam precárias condições de existência, conforme apontaram os mapas da violência confeccionados para várias cidades brasileiras (cf. CEDEC, 1995). De modo geral, estes cidadãos são os protagonistas principais, seja na condição de vítima ou agressor, dos acontecimentos violentos que habitam cotidianamente a mídia eletrônica e impressa. Ao contrário, cidadãos procedentes das classes médias e altas, menos vulneráveis à violência fatal porém mais vulneráveis aos ataques a seu patrimônio pessoal, são justamente aqueles que dispõem de maior capacidade de pressão sobre as autoridades públicas ao mesmo tempo em que parecem ocupar mais espaço na mídia enquanto agentes formadores de opinião pública. Disto resulta um cenário distorcido: os protagonistas da violência fatal não são necessariamente aqueles capazes de influenciar a formulação e implementação de políticas de segurança pública em qualquer direção que seja.

Em conclusão, o cenário social no qual as questões de segurança pública e justiça penal são colocadas à mesa torna-se ainda mais complexo. Por um lado, é evidente a polarização de opiniões pró e contra os direitos humanos. Para alguns, somente com uma política de respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana será possível resgatar o Estado de direito e conquistar o controle civil da ordem pública bem como o monopólio estatal da violência física legítima (cf. Weber, 1970). Para outros, contudo, a política de direitos humanos apenas serve de pretexto para proteger um segmento da população, justamente os bandidos, aumentando a impunidade e contribuindo para aumento incontrolável dos crimes. Por outro lado, essa polarização em torno dos direitos humanos esconde outras sutis nuances que passam por recortes de classe, de gênero, de geração. Não é raro encontrar aqueles que temem a polícia e a consideram muito violenta, porém ao mesmo tempo defendem que “bandido bom é bandido morto”. Estudando movimentos de defesa por moradia, Ana Amélia da Silva (1996) identificou moradora de habitação popular, militante de movimentos de direitos sociais, altamente politizada que todavia manifestava ódio quase mortal contra o bandido, quase mortal diga-se de passagem porque ela se declarava contra a pena de morte! Em outras palavras, esse universo de representações sobre o medo, a insegurança, o crime, a violência, os direitos revela uma miríade complexa e multifacetada de valores que torna praticamente impossível identificar consenso em meio a um profundo dissenso.

Dito de outro modo, resulta aqui outro grande constrangimento ao êxito de políticas de segurança e justiça penal: a ausência de um consenso, mínimo que seja, a respeito de como deve ser implementada lei e ordem. O cenário social brasileiro neste domínio é dos mais inquietantes. Em algumas cidades brasileiras, há raras manifestações de solidariedade entre classes sociais, entre ricos e pobres, entre cidadãos protegidos pelas leis e os excluídos. Quando isto acontece, a segregação e o isolamento tendem a agravar os conflitos; e a luta pelo espaço vital e as pressões em torno das autoridades acabam por implementar proteção e segurança para determinados segmentos sociais em detrimento de outros. Nestes casos, é

comum que segmentos de classe média organizem seus próprios movimentos contra a violência e o crime, não raro levantando bandeiras de ordem contra a política de direitos humanos ou mais recentemente contra as iniciativas governamentais e não-governamentais em torno do desarmamento da população. Este certamente não é um quadro geral, pois há outras experiências em sentido completamente contrário que tendem a encarar o problema do crime e da violência como um problema da cidade, que envolve por conseguinte o concurso de múltiplos segmentos da sociedade na busca de um espaço comum a partir do qual seja possível gerenciar programas e planos voltados para a pacificação da sociedade.

Este cenário estaria incompleto se a ele não se agregassem outros componentes igualmente comprometedores ao êxito das políticas de segurança propostas. Um desses elementos é sem dúvida o crescimento da violência e dos crimes. Não vou insistir muito nesta questão na medida em que ela já vem sendo analisada com maior frequência e há inúmeros estudos que já permitem alcançar uma visão algo mais nacional, para além do que já se sabia a respeito de cidades como Rio de Janeiro e São Paulo. De qualquer modo, a oportunidade é ímpar para acentuar algumas características desse cenário.

Inicialmente, é sempre bom lembrar que o crescimento da violência e do crime não é um fenômeno exclusivamente brasileiro. Michel Wieviorka (1997) identificou na contemporaneidade um novo paradigma da violência, manifesto por mudanças que se podem entrever em três domínios: fatos, percepções e explicação científica. A fenomenologia da violência mudou comparativamente à tradição predominante no século passado e na primeira metade deste século. No momento atual, assiste-se a emergência de novas ondas de violência cujas referências gravitam em torno de lutas pela afirmação de identidades étnicas e/ou religiosas. Mudaram, portanto, os fatos. Mas, não apenas os fatos, como também as percepções coletivas a respeito da violência. Nos anos recentes, é flagrante a perda de legitimidade da violência no campo político. Por um lado, ela é condenada pelos seus excessos associados à diabolização do estrangeiro, à racialização dos perigosos, à alteridade dos diferentes. Por outro, ela é criticada por seus efeitos mediáticos que se expressam em sempre mais e mais dramatização intensificando o círculo cerrado: maior medo, maior insegurança; maior insegurança, maior medo. Paradoxalmente, a violência vem adquirindo o estatuto de uma categoria explicativa do mundo contemporâneo que atravessa e articula as relações sociais, desde o âmbito das relações internacionais até o âmbito privado das relações domésticas.

Embora o crescimento da criminalidade urbana seja matéria controversa, as estatísticas oficiais de criminalidade<sup>2</sup>, base sobre a qual se realizam diagnósticos, avaliações, análises e estudos científicos, estão apontando no sentido de uma tendência mundial de crescimento dos crimes, em especial aqueles que envolvem grave ameaça à integridade física dos indivíduos. Na Europa<sup>3</sup>, em especial nos países de tradição anglo-saxã, essa tendência vem sendo acompanhada e observada desde meados da década de 1950. Na Grã-Bretanha, entre o final da II Guerra Mundial e o início da década de 1960, as estatísticas oficiais indicavam menos de 750 mil ofensas criminais. A partir desse período, segue-se uma escala-

<sup>2</sup> As estatísticas oficiais de criminalidade comportam não poucos problemas, entre os quais a suspeição de elevadas “cifras negras”, a intervenção de critérios burocráticos de avaliação de desempenho administrativo, as “negociações” paralelas entre vítimas, agressores e autoridades, a implementação de políticas determinadas de segurança pública que conjunturalmente privilegiam a contenção de uma ou outra modalidade delituosa e ainda a desistência da vítima em denunciar ocorrência motivada por desinteresse pessoal ou descrença na eficácia das instituições. A respeito, cf. Paixão (1983), Coelho (1988), Fundação João Pinheiro (1984), Robert *et alii* (1994), Wright (1987).

<sup>3</sup> Os dados aqui apresentados sobre a criminalidade na Europa, nos Estados Unidos da América e no Brasil foram extraídos de Adorno (1996) e publicados em Adorno (1998a; 1998b).

da da violência. Em 1964, registraram-se 1 milhão de ocorrências; em 1975, dois milhões; em 1985, três milhões (cf. Morris, 1989). Na França, os estudos realizados por Robert e colaboradores (1994) indicam não ter havido, no período de 1950 a 1974, crescimento significativo de infrações graves como os homicídios e os estupros, nos últimos vinte e cinco anos. No entanto, no mesmo período, observaram uma notável explosão das infrações contra o patrimônio, em particular roubos e arrombamentos<sup>4</sup>. Nos Estados Unidos, os *Uniform Crime Reports* indicaram que, entre 1958 e 1968, as taxas nacionais de homicídio saltaram de 4,6 para 6,8/cem mil habitantes; as de seqüestro, de 9,3 para 15,5/cem mil hab.; as de roubo, de 54,9 para 131/cem mil hab.; as de roubo com agravante de 78,8 para 141,3/cem mil habitantes. A combinação de crimes violentos saltou de 147,6 para 294,6/cem mil habitantes (cf. Weiner & Wolfgang, 1985). Desde o ano de 1985, observa-se novo influxo ascendente. A mesma fonte – FBI – aponta para o crescimento, no período de 1985-1990, de agressões (26%), roubos (18%), estupro (2%) e homicídios (14%). Em 1990, a cidade de Washington – onde se registram as mais elevadas taxas dessa modalidade delituosa em todos os Estados Unidos – acusou uma taxa de 77,8 homicídios/cem mil habitantes. Nesse país, a par das altas taxas de crimes contra o patrimônio, as taxas de homicídios voluntários são quase oito vezes maiores do que aquelas do Japão (*Apud Soares et alii*, 1996).

Não era de esperar que a sociedade brasileira estivesse imune a esse movimento de tendências crescentes, sobretudo porque o país se encontra no circuito das rotas do tráfico internacional de drogas e de outras modalidades de crime organizado em bases transnacionais como o contrabando de armas, atividades que parecem se constituir na bomba de combustão do crescimento da criminalidade violenta. Mais surpreendente, contudo, é verificar que as taxas de criminalidade violenta no Brasil, em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, são superiores inclusive às taxas de algumas metrópoles norte-americanas.

Os estudos de Edmundo Campos Coelho (1978 e 1988) apontam o crescimento da criminalidade violenta no período de 1978-1988. No município do Rio de Janeiro os registros oficiais acusaram respectivamente nos anos de 1977 e 1986, as taxas de 15 e 34 ocorrências/cem mil habitantes. O estudo de Soares *et alii* (1996) sugere o agravamento dessas tendências. Ele observou que, no município do Rio de Janeiro, cresceram os homicídios dolosos, entre 1985 (33,35 registros/cem mil habitantes) e 1989 (59,16 registros/cem mil habitantes). O crescimento das mortes violentas nos grupos etários de 15-24 anos e 25-29 anos, entre 1980 e 1991, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, também foi atestado em recente estudo (cf. Dellasoppa, Bercovich & Arriaga, 1999).

No município de São Paulo, entre 1984 e 1993, a participação dos crimes violentos no total da massa de crimes registrados cresceu 10,1%, conforme conclui recente análise (cf. Feiguin & Lima, 1995). Esse mesmo estudo aponta que o crescimento foi mais acelerado a partir de 1988, quando essa modalidade de delinquência passou a representar, em média, 28,8% do total das ocorrências registradas. Essas informações, todavia, necessitam ser comparadas com os dados que expressam o crescimento demográfico urbano. Essa relação acusa resultados surpreendentes. Estudo anteriormente realizado por Caldeira (1989)

<sup>4</sup> A propósito Robert e colaboradores apontam em seus estudos as principais dificuldades em se lidar com as estatísticas oficiais de criminalidade. No caso da França, o total de ocorrências policiais passou de 574000 para 3800000. No entanto, há inúmeras precauções a serem consideradas, pois os números apresentam sérias limitações: não fazem distinção entre tentativas e fatos consumados; não diferenciam as ocorrências registradas pela polícia daquelas registradas pela “gendarmerie”; não alcançam os contenciosos do tráfego nem aqueles de impostos, dos serviços alfandegários, da inspeção do trabalho ou dos serviços veterinários. Robert *et alii* (1994), especialmente p. 25-41.

observou que, nos intervalos de 1982-83 e 1983-1984, as taxas de criminalidade violenta, por cem mil habitantes, acusaram crescimento. Nos períodos subsequentes, essas taxas tenderam a declinar sistematicamente. Mesmo assim, para o ano de 1987, essa taxa foi da ordem de 747 ocorrências de crimes violentos/cem mil habitantes, superior ao índice de 1981 (685,6). Para o período posterior a 1988, Feiguin & Lima (1995) atestaram a retomada do crescimento dessas taxas: "... nota-se que os crimes violentos saltaram de uma taxa de 945,1 por 100.000 habitantes, em 1988, para 1.119,2 por cem mil habitantes, em 1993. Trata-se de um crescimento da ordem de 18,4% num período de seis anos, o que justificaria dizer que os sentimentos de medo e de insegurança da população não parecem infundados" (Feiguin & Lima, 1995, p. 76).

A tabela 1, a seguir transcrita, ilustra essa evolução dos crimes violentos.

Crimes	Taxas de crimes violentos (por 100.000 habitantes)					
	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Homicídio/tentativa	41,6	48,9	48,8	50,6	44,0	50,2
Roubo/Tentativa	567,0	554,4	662,8	700,6	701,5	750,3
Lesões Corporais	308,9	337,4	305,3	279,2	273,2	289,8
Latrocínio	2,0	2,8	3,4	3,7	3,1	2,5
Estupro/Tentativa	16,5	16,5	16,3	16,5	15,1	13,9
Tráfico de drogas*	8,6	62	6,6	10,1	11,0	12,0

Esse cenário torna-se ainda mais agudo quando se observa o comportamento dos homicídios voluntários. Nesse domínio, a distância que separa o medo coletivo dos fatos objetivos parece cada vez mais estreita. A vida imita a arte e vice-versa. De fato, como sugerem alguns estudos brasileiros (cf. Adorno, 1994; Caldeira, 1989 e 1992; Mello Jorge, 1981, 1982 e 1986; Soares e outros, 1996; Yazabi & Ortiz Flores, 1988; Zaluar, 1994) desde a última década vem crescendo de modo acentuado a mortalidade por causas externas, motivada pela violência<sup>5</sup>. Camargo *et alii* (1995) observam que, ao longo da década de 1980, enquanto o número total de óbitos cresceu 20%, os óbitos motivados por causas violentas cresceram 60%. No município de São Paulo, no período de 35 anos (1960-1995), o coeficiente de homicídios para adolescentes, do sexo masculino, na faixa de 15-19 anos, passou de 9,6 para 186,7 por 100 mil habitantes, vale dizer um crescimento da ordem de 1800% (cf. Mello Jorge, 1998). Segundo informações do Datusus, no ano de 1994, ano da eleição de Fernando Henrique Cardoso, a taxa de homicídio no município de São Paulo era de 46,09 homicídios por 100 mil habitantes, enquanto que a taxa nacional era, no mesmo período, 21,21 homicídios por 100 mil habitantes<sup>6</sup>.

É muito provável que, também em São Paulo, parte significativa dessas mortes se deva aos conflitos entre quadrilhas, associados ou não ao tráfico de drogas<sup>7</sup>. A esse quadro, conviria agregar as mortes praticadas por justiceiros e grupos de extermínio, cujos alvos são cidadãos procedentes das classes populares, inclusive crianças e adolescentes. Pesquisa realizada no

Taxas de crimes violentos, segundo os tipos Município de São Paulo 1988-1993  
Fonte: Secretaria da Segurança Pública – SSP Delegacia Geral de Polícia – DGP Departamento de Planejamento e Controle da Polícia Civil – Deplan Centro de Análise de Dados – CAD Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade. In: Feiguin & Lima (1994). (\*) Excluem-se ocorrências registradas no Departamento Estadual de Investigações sobre Narcóticos – Denarc.

<sup>5</sup> As fontes que servem de subsídios para mensurar os óbitos por causas externas, nisto compreendidos os homicídios voluntários, comportam igualmente uma série de problemas. Embora a implantação do Sistema de Informações sobre Mortalidade/SIM tenha representado uma grande avanço no sentido da melhoria substantiva dos dados estatísticos e indicadores disponíveis de mortalidade, estima-se que os registros abrangem cerca de 75% dos casos de óbitos nessas circunstâncias. Nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste acredita-se que parte dos óbitos não é submetida a registro civil, em cartório ou o pró-

início desta década estimou em 2,7/dia o número de jovens assassinados no Estado de São Paulo, no ano de 1990. Esse mesmo estudo revelou que a grande maioria das vítimas havia sido morta mediante emprego de arma de fogo, circunstância indicativa da intencionalidade na consumação da morte (cf. Castro *et alii*, 1992; Castro 1993)<sup>8</sup>. Trata-se de uma tendência que vem sendo observada nos estudos sobre mortalidade violenta. Souza (1994) assinala, no período de 1980 a 1988, que mais da metade dos homicídios verificados nas capitais brasileiras observadas (Belo Horizonte, Fortaleza, Recife, Belém, Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre) foi praticada através desse meio. No Rio de Janeiro, 46,8% das ocorrências de homicídio envolveram pessoas alvejadas por tiros de arma de fogo<sup>9</sup>. O emprego de armas de fogo também constitui um traço distintivo no funcionamento de grupos de extermínio, espriam-se por todo o país, sediados sobretudo na região do ABC paulista e nas capitais dos estados de Pernambuco e Rio de Janeiro (Américas Watch, 1994). Ademais, ao longo das décadas de 1980 e 1990 observou-se intensificação de casos de linchamentos em todo o Brasil, particularmente nas regiões metropolitanas de São Paulo e em Salvador (cf. Pinheiro *et alii*, 1997-1998; Martins, 1996).

Persistiram também as mortes causadas por policiais militares em confronto com civis. Pesquisa coordenada por Paulo Sérgio Pinheiro (cf. Pinheiro *et alii*, 1991) no Núcleo de Estudos da Violência, relativa ao período de 1983 a 1987, concluiu que “mais de 3.900 pessoas (foram) mortas, entre policiais e não policiais, e mais de 5.500 feridos, dados apenas da Polícia Militar. O número de mortos chega à média de 1,2 morte por dia no período, com a máxima de 1,6 em 1985. [...] Os totais de mortes em confronto com a polícia no Estado de São Paulo são extremamente altos, também tendo em vista outros países. Como comparação, na Austrália, que possui uma população de cerca de 17 milhões de habitantes, pouco menos que a da região da Grande São Paulo, de 1974 a 1988 foram mortas 49 pessoas e 21 policiais, ou seja, 46 vezes menos”<sup>10</sup>. Aliás, a escalada da violência policial vem se acentuando desde fins da década de 1970, neste estado da federação. No ano de 1992, a Polícia Militar atingiu seu ápice, abatendo 1.359 pessoas (cf. Amaral, 1993)<sup>11</sup>. Embora não se possa fazer generalizações<sup>12</sup>, essa escalada da violência policial pode ser observada em outros estados, sobretudo do Nordeste, e em especial no Rio de Janeiro, como o demonstraram os acontecimentos da Candelária e de Vigário Geral.

Finalmente, haveria que se computar as mortes violentas provocadas por tensões nas relações intersubjetivas e que nada parecem ter em comum com a criminalidade cotidiana. Trata-se de um infindável número de situações, em geral envolvendo conflitos entre pessoas conhecidas, cujo desfecho acaba, muitas vezes até acidental e inesperadamente, na morte de um dos contendores. Compreendem conflitos entre companheiros e suas companheiras, entre parentes, entre vizinhos, entre amigos, entre colegas de trabalho, entre conhecidos que freqüentam os mesmos espaços de lazer, entre pessoas que se cruzam diariamente nas vias públicas, entre patrões e empregados, entre comerciantes e seus clientes. Resultam, em não poucas circunstâncias, de desentendimentos variados acerca da posse ou proprie-

prio cartório deixa de comunicar o fato ao Ministério da Saúde. Ademais, é elevada a proporção de causas maldefinidas, o que acaba por inflacionar a categoria “demais causas externas”, agrupamento indicativo de indefinição quanto à natureza da violência. Cf. Camargo, Ortiz & Fonseca (1995). Ademais, há sérios problemas de compatibilização de informações entre fontes diversas, como os dados fornecidos pelo Ministério da Saúde, aqueles contabilizados pelo Proaim, da Prefeitura Municipal de São Paulo, e os registros policiais. Cf. Feiguin & Lima (1995).

<sup>6</sup> Para Minas Gerais, vide os estudos de Claudio Beato (1998). Para o Rio Grande do Sul, os estudos vêm sendo conduzidos por grupo coordenado por José Vicente Tavares dos Santos.

<sup>7</sup> A ausência de estudos, similares ao realizado por Zaluar para o Rio de Janeiro, impossibilita extrair conclusões fidedignas.

<sup>8</sup> A pesquisa, realizada mediante apoio do Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA), escritório de São Paulo, contou com a coordenação de Myriam Mesquita Pugliese de Castro e a participação dos pesquisadores Cristina Eiko Sakai, Amarilyn

dade de algum bem, acerca de paixões não correspondidas, acerca de compromissos não saldados, acerca de reciprocidades rompidas, acerca de expectativas não preenchidas quanto ao desempenho convencional de papéis como os de pai, mãe, mulher, filho, estudante, trabalhador, provedor do lar etc. No mais das vezes, revelam o quanto o tecido social encontra-se sensível a tensões e confrontos que, no passado, raramente convergiam para um desfecho fatal.

Em síntese, o governo FHC herdou um cenário bastante desfavorável no domínio da segurança pública. Além do legado autoritário nas agências de contenção da violência e a par da polarização da opinião pública em torno de posturas pró ou contra os direitos humanos, verificou-se um acentuado crescimento da violência em múltiplas direções – crescimento do crime comum, do crime organizado, do crime violento, dos linchamentos, dos assassinatos sob encomenda, dos crimes contra os direitos humanos, da conflituosidade no âmbito das relações intersubjetivas e domésticas. Mas, esse cenário ainda estaria incompleto se a ele não se agregasse uma violenta crise no sistema de justiça criminal, assunto que abordei também em outros estudos (cf. Adorno, 1994, 1996 e 1998a). “O processo de democratização coincide com forte crise econômica e com fortes restrições ao Estado para fomentar a infra-estrutura indispensável ao crescimento econômico. Por um lado, o Estado manifesta-se incapaz de reduzir a violência através do estímulo ao desenvolvimento econômico, à expansão do mercado de trabalho e à garantia de um mínimo de qualidade de vida para o conjunto da população. Se, a crise econômica afeta a qualidade de vida de imensas populações urbanas, sobretudo de seus segmentos pauperizados e de baixa renda, a crise afeta também a capacidade do Estado em aplicar as leis e garantir a segurança da população (cf. O’Donnell, 1993). Os cortes no orçamento impedem o atendimento da demanda de todo o sistema de justiça criminal<sup>13</sup>” (Adorno, 1998a, p. 235).

Os resultados do impacto do crescimento da criminalidade violenta urbana sobre o sistema de justiça criminal podem ser avaliados. Os crimes crescem em velocidade acelerada muito além da capacidade de resposta por parte das agências encarregadas do controle repressivo da ordem pública. Em decorrência, acentua-se o gap entre o registro de ocorrências policiais e o processo final sob a forma de condenação dos autores juridicamente caracterizados como réus. A consequência mais evidente é o sentimento coletivo de impunidade: os crimes crescem, se tornam mais violentos e não chegam a ser punidos. Daí as demandas por “ordem”, mais policiamento repressivo, maior violência contra os bandidos, apoio à pena de morte e outras medidas do gênero. Na seqüência deste processo, arrastam-se tantas outras consequências: aumento da seletividade dos casos a serem investigados com o conseqüente aumento do arbítrio e da corrupção; excesso de formalismos contribuindo para acentuar a morosidade judicial e processual; elevado número de casos arquivados por impossibilidade de investigá-los. Ao mesmo tempo, aumento do número de prisões, sobretudo nos postos e delegacias policiais, tornando a situação carcerária do país cada vez mais explosiva, pelo menos em algumas regiões, mais particularmente nas prisões de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Por fim, ainda caberiam breves considerações a respeito dos cons-

Nóbrega Ferreira, Nelson Casagrande e Marcelo Gomes Justo. O relatório ensejou posteriormente a publicação de um artigo em revista especializada. Cf. Castro *et alii* (1992). O mesmo fenômeno vem sendo detectado por todo o país, em especial nas cidades do Rio de Janeiro, Vitória, Salvador, Recife e Aracaju. Sobre o assunto, cf. Castro (1993).

<sup>9</sup> Referindo-se a estudo de Mercy *et alii* (1993), Souza destaca que: (1) nos Estados Unidos cerca de 65% dos homicídios registrados no ano de 1990 envolveram o emprego de armas de fogo; (2) este instrumento influencia decisivamente o crescimento das taxas de mortes violentas; (3) a presença de uma arma de fogo contribui para aumentar a probabilidade de um dos participantes de um conflito ser morto; (4) a posse de uma arma de fogo fornece risco significativo ao proprietário e sua família. Observam os autores que, para cada vez que um revólver é utilizado para matar alguém em legítima defesa, ele é utilizado 43 vezes em suicídios, acidentes e assassinatos que não têm por objetivo a preservação da vida de quem quer que seja.

trangimentos relacionados ao pacto federativo. Como se sabe, embora o governo federal desempenhe uma posição estratégica na formulação e implementação de políticas de segurança e justiça, a execução dessas políticas está sob encargo dos governos estaduais que, por sua vez, enfrentam seus problemas locais, entre os quais o de ter de lidar com características peculiares e históricas de suas agências de contenção do crime, particularmente as ligações entre polícias, Ministério Público, Poder Judiciário e autoridades penitenciárias com o governo civil e com as elites políticas locais. Trata-se de uma questão de vital importância porque depende antes de tudo das alianças políticas entre governos estaduais e governo federal, mediadas pelas ligações entre bancadas estaduais e bancadas federais que não raro controlam *lobbies* muito poderosos como os das corporações policiais e judiciais.

Restaria agora saber como o governo FHC, em seu primeiro mandato, logrou enfrentar esse quadro de adversidades e constrangimentos, alterando no sentido de sua proposta, qual seja de resgatar o império da lei e da ordem.

#### Direitos humanos e segurança no governo FHC

Em meio a este quadro politicamente adverso, o governo FHC procurou executar seu programa de governo para área de segurança. Agiu em três direções, nem sempre conectadas entre si. Por um lado, amplas iniciativas e ações no campo dos direitos humanos; por outro, iniciativas no campo das políticas de controle do uso abusivo e do comércio ilegal de drogas. Em meio a esses dois pólos, gerenciou problemas administrativos e políticos sobretudo na esfera da Polícia Federal, interveio em algumas situações críticas nos estados, particularmente no caso de greves nas Polícias Militares e suplementou recursos para expansão e reforma do sistema penitenciário. No conjunto, essas iniciativas produziram efeitos díspares até porque buscaram atender demandas diferenciadas procedentes de grupos sociais distintos, portadores de concepções conflitantes a respeito das causas e remédios para os problemas da segurança pública e da justiça penal no Brasil.

Neste ensaio, a análise ficará concentrada no campo das relações entre direitos humanos e segurança. Embora este recorte não alcance todo o universo de iniciativas no campo da segurança pública, o conjunto de iniciativas adotado é suficiente para dar conta de alguns impasses e dilemas enfrentados pelo governo FHC na implementação de lei e ordem, o objetivo principal de seu plano de ação. Conseqüentemente, as análises das diretrizes formuladas e implementadas nos demais campos da segurança serão portanto objeto de estudo complementar.

Foi no campo dos direitos humanos, onde as iniciativas governamentais ganharam maior notoriedade, inclusive internacional, maior visibilidade por parte da mídia e maior aceitabilidade por parte da classe política. Além do mais, ainda que seja prematuro avaliar o impacto das medidas adotadas neste campo junto à opinião pública, de qualquer modo é muito provável que tenham contribuído para amortecer tradicionais resistências e tornar a palavra

<sup>10</sup> Instigante estudo comparativo entre Jamaica, Argentina e Brasil a respeito das mortes cometidas pelas forças policiais encontra-se em Chevigny (1990).

<sup>11</sup> Sobre o mesmo assunto, cf. também Barcellos (1993).

<sup>12</sup> Não se pode fazê-las porque o maior ou menor envolvimento de policiais militares nesses episódios depende não apenas das características locais da organização bem como da maior ou menor ascendência do Executivo estadual sobre suas organizações policiais.

direitos humanos menos estranha junto ao cidadão comum.

Como sugerido anteriormente, a mobilização da sociedade civil em torno dos direitos humanos esteve inicialmente atada às graves violações de direitos cometidas contra dissidentes políticos do regime autoritário. No curso da transição política e da reconstrução do Estado de direito, à medida em que retraíam essas modalidades de violações descortinou-se toda uma prática rotineira, tradicional, de longa data, vigente no cotidiano das delegacias e agências de controle repressivo dos crimes e da ordem pública que apelava para a tortura e para maus tratos contra cidadãos suspeitos de haver cometido infração penal ou mesmo contra indiciados na esfera policial e/ou réus na esfera penal. Tratava-se de uma prática rotineira, pouco denunciada pela opinião crítica informada e tolerada na maioria dos casos como uma forma “imperativa” de conter a violência (cf. Lima, 1994; Bretas, 1995; Mingardi, 1992)<sup>14</sup>. Descobriu-se mais. Em quase todos os estados da federação, eram comuns e freqüentes assassinatos cometidos por policiais militares contra suspeitos ou mesmo criminosos sob a rubrica de “resistência à prisão seguida de morte”. Logo, tais ocorrências se revelaram abusos de poder praticados ao mais completo arrepio das leis, embora tolerados pelos comandos das polícias militares (não raro, incentivados mesmo) como circunstâncias inevitáveis do trabalho “preventivo” realizado nas ruas e nos locais onde se suspeitavam estarem os delinqüentes concentrados ou escondidos – mais propriamente, as habitações populares como favelas.

No curso do processo de redemocratização, acumularam-se denúncias de incontáveis ocorrências, através das quais personalidades públicas, movimentos sociais, organizações não-governamentais sobretudo de defesa dos direitos humanos, organizações de classe como Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) exigiam imediatas providências por parte dos poderes constituídos, entre as quais rigorosa apuração de casos com a responsabilização penal dos réus e instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito contra a violência institucional, inclusive policial e os abusos cometidos nas prisões e delegacias de polícia. Pouco a pouco, portanto, esses grupos organizados da sociedade civil alcançaram nova fase em suas práticas e ações: abandonaram progressivamente uma postura exclusivamente sustentada na denúncia de casos e na articulação com ONGs internacionais para adentrar uma fase propositiva, pressionando os poderes Legislativo, Executivo e mesmo o Judiciário. Em meados da década de 1980, esses grupos – é bom que se diga, na maior parte constituídos de cidadãos identificados com a esquerda política em seus mais variados matizes, de cidadãos vinculados às igrejas (católica, protestante e judaica) em suas vertentes progressistas, de cidadãos comprometidos com uma identidade cívica e profissional fundadas no liberalismo jurídico-político, formando um largo espectro composto por estudantes, operários, profissionais liberais, professores, empresários, políticos profissionais, donas de casa etc. – se tornam mais aguerridos à política dos direitos humanos. Mais do que isso, lograram articular os direitos humanos como requisito da democracia plena, como fundamento da consolidação do Estado democrático de direito (ainda que tenham pago o ônus

<sup>14</sup> Aliás, nunca é demais lembrar, desde os primórdios da ditadura, esquadrões da morte, na maior parte constituídos de policiais civis ou ex-policiais, quase sempre envolvidos em organizações criminosas, matavam impunemente sob pretextos os mais variados, desde a corriqueira “queima de arquivo” às desavenças no controle de alguma atividade, como o tráfico de drogas. A esse respeito, a atuação do Promotor Público e ex-deputado federal pelo PT Hélio Bicudo é memorável (Bicudo, 1978).

de serem vistos como defensores de bandidos, como explicitado anteriormente). Mesmo assim, obtiveram algum êxito, conseguindo sensibilizar parte da sociedade civil e mesmo da sociedade política, a despeito das fortes resistências que o tema suscitava e ainda suscita.

Ainda que em sua composição de forças e alianças políticas, o recém eleito governo FHC não refletisse inteiramente o espectro de forças que sustentava os movimentos de direitos humanos, havia fortes esperanças de que o tema não seria ignorado, até porque em seu programa de governo o novo presidente acenara largamente para a questão. A indicação de José Gregori para a Chefia de Gabinete do Ministério da Justiça sinalizava nessa direção. De fato, no domínio dos direitos humanos, o primeiro ano de governo foi dedicado a um extenso e intenso entendimento entre lideranças políticas e lideranças da sociedade civil que resultaram no Programa Nacional de Direitos Humanos.

A idéia de Programas Nacionais de Direitos Humanos foi uma decorrência da Conferência Mundial dos Direitos Humanos verificada em Viena (Áustria), em 1993. Nessa Conferência, decidiu-se recomendar aos países presentes que elaborassem programas nacionais com o propósito de integrar a promoção e proteção dos direitos humanos como programa de governo. Em 7 de setembro de 1995, o governo FHC anunciou sua intenção de propor um plano de ação para os direitos humanos, concretizado no ano seguinte.

A preparação do Programa Nacional de Direitos Humanos, o primeiro na América Latina e terceiro no mundo, sucedendo Austrália e Filipinas, demandou mobilização e consultas amplas – em São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Recife, Natal e Belém, entre outubro de 1995 a maio de 1996 – a ONGs, movimentos sociais, entidades representativas de organizações profissionais, centros de pesquisa. As consultas foram realizadas mediante seminários e acolhimento de propostas, processo coordenado pelo Núcleo de Estudos da Violência da USP – NEV/USP. O relatório contendo todas as propostas foi endereçado ao Ministério da Justiça que lhe conferiu formato definitivo, encaminhando em seguida à Presidência da República. Finalmente, o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH, contendo 226 propostas, foi lançado em 13 de maio de 1996, em uma conjuntura bastante conturbada: a do trauma nacional motivado pelo massacre de Eldorado dos Carajás, no Pará.

O Programa encontra-se amplamente divulgado através da publicação sob a forma de livro – cerca de 300.000 mil exemplares, através da revista PNDH em Movimento, inclusive em edição eletrônica via Internet, além de já ter sido alvo de quatro conferências nacionais. Em duas oportunidades, Pinheiro e Mesquita Neto (1997 e 1998), analisaram os caminhos que conduziram ao Programa Nacional de Direitos Humanos, avaliaram o primeiro ano de sua implementação, identificaram desafios e perspectivas futuras. Em sua análise, eles sublinham as seguintes características do plano de ação governamental: a) primeiramente, sua natureza supra-partidária. A questão dos direitos humanos tornou-se uma problemática essencial à consolidação da sociedade democrática no Brasil que ultrapassa as divergências de ordem político-ideológica; b) trata-se de um Programa que envolve parceria entre sociedade civil organizada e Es-

tado, no qual a autonomia da sociedade civil é assegurada. Sob esta perspectiva, é algo além de um mero contrato de confiança entre Estado e ONGs; c) O Programa compreende uma nova concepção de direitos humanos. Seguindo a orientação da Conferência Mundial de 1993, reconhece-se a indivisibilidade dos direitos humanos: direitos humanos não são apenas direitos civis e políticos, mas também direitos econômicos, sociais, culturais, coletivos, o que é uma grande novidade na história social e política republicana no Brasil; d) O Programa reconhece também que direitos humanos não se limitam aos direitos definidos em constituições e leis nacionais, abrangendo ainda direitos consagrados em convenções internacionais. Ademais, admite-se que indivíduos, coletividades e ONGs possam requisitar apoio de outros estados e/ou organizações internacionais para proteção de direitos humanos violados.

A lista de realizações não é pequena. Compreende múltiplas ações que vão muito além do que se poderia convencionar como esfera de segurança pública. Contempla em verdade medidas de curto, médio e longo prazos voltados para a proteção do direito à vida e à liberdade. Diante deste escopo tão largo e abrangente, ocupou-se dos direitos das mulheres, dos negros, das crianças, dos idosos, dos índios e dos portadores de deficiência; da defesa do consumidor; do trabalho infantil; criação do serviço civil através do qual jovens dispensados do serviço militar pudessem desempenhar, por período de tempo determinado, funções junto a comunidades pobres ou carentes; criação de um sistema de informações sobre criança e adolescência com o objetivo de orientar as políticas de atendimento a esses segmentos da população brasileira bem como auxiliar no monitoramento da aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA; ações visando implementação de Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) bem como outras medidas visando coibir a discriminação no recrutamento e no ambiente de trabalho; manteve ainda iniciativas conjuntas, relacionadas aos direitos humanos, com os Ministérios da Reforma Agrária, da Saúde, da Educação e Desporto, da Previdência e Assistência Social e com o Conselho do Comunidade Solidária.

No campo da segurança pública, as iniciativas não foram de menor envergadura. A lista é extensa:

- sanção da lei nº 9.299/96, transferindo a competência para julgamento de policiais militares acusados de crimes dolosos contra a vida da Justiça Militar para a Comum (agosto 1996);
- sanção da lei nº 9.455/97, que tipificou o crime de tortura e estabeleceu penas severas;
- sanção da lei nº 9.437/97, que tornou crime o porte ilegal de armas e criou o Sistema Nacional de Armas (Sinarm);
- sanção da lei nº 9.474/97, que estabelece o Estatuto dos Refugiados;
- sanção da lei nº 9.454/97, que cria o Registro de Identidade Civil e o Cadastro Nacional de Registro de Identidade Civil;
- aprovação de projeto, na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, proposto pelo governo federal conferindo à Justiça federal competência para julgamento de crimes contra os direitos humanos (abril de 1997);

- sanção da lei nº 9.534/97, que estabelece a universalização da gratuidade da certidão de nascimento e óbito;
- criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos (abril de 1997), tendo por titular José Gregori, o qual permaneceu no cargo no segundo mandato presidencial;
- sanção da Lei Complementar nº 88/96, que estabelece o rito sumário nos processos de desapropriação para fins de reforma agrária;
- sanção da lei nº 9.415/96, que estabelece a presença obrigatória do Ministério Público em todas as fases processuais que envolvem litígios pela posse da terra urbana e rural;
- sanção da lei nº 9.296/96, que regulamenta o inciso XII, parte final do artigo 5º da Constituição Federal, sobre escuta telefônica;
- sanção da lei nº 9.303/96, que altera o art. 8º da lei no. 9.034/96, que dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e a repressão de ações praticadas por organizações criminosas.

A par dessas iniciativas, inúmeras outras medidas foram adotadas selando a parceria entre sociedade civil e o Estado, através de contratos e convênios firmados com o Ministério da Justiça e a Secretaria Nacional de Direitos Humanos. Entre as principais, mencionam-se: Relatório sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; Mapas de Risco (São Paulo, Curitiba, Rio de Janeiro, Salvador, projeto coordenado pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC); criação dos Balcões de Direito (prestação de serviços gratuitos de assessoria jurídica em várias cidades brasileiras); Rede de proteção de testemunhas e vítimas no NE (Recife, projeto coordenado pelo Gabinete de Assessoria aos Movimentos Populares – GAJOP), que acabou norteando a criação de um Programa Nacional chamado PROVITA; programa de atendimento às vítimas (Paraná e Santa Catarina); cursos de reciclagem para policiais civis e militares (programa patrocinado pela Cruz Vermelha Internacional e executado pela FLACSO); Planos de prevenção da violência (firmado com o Centro de Articulação de Populações Marginalizadas – CEAP/RJ e com o Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário – IBEAC); Programa Nacional de Informações Criminais (INFOSEG) e Conselhos Regionais de Segurança; Projeto de lei para ampliar a aplicação das Penas Alternativas à Prisão; apoio, em todo o país, dos serviços disque-denúncia; elaboração do Manual de Direitos Humanos com o objetivo de orientar ONGs que pretendam trabalhar com direitos humanos.

Além dessas iniciativas, foram criados, em nível de Ministério da Justiça, vários Conselhos e Comissões para tratar de assuntos diversos. Entre os colegiados mais importantes, figuram as Comissões nomeadas para a Reforma do Código Penal e do Código do Processo Penal, o Grupo de acompanhamento do ECA, o Grupo constituído para abordar a segurança pública sob a ótica dos direitos humanos, o qual elaborou trinta propostas para uma Política Nacional de Segurança Pública, com grande ênfase na reforma das polícias militar e civil. Sem dúvida, o mais importante desse colegiado é o Grupo encarregado do monitoramento da aplicação do Programa Nacional dos Direitos Humanos.

Como se pode constatar, trata-se de um programa ambicioso em

vários sentidos. Em primeiro lugar, porque pretende cumprir as orientações gerais contidas no programa geral do governo FHC, particularmente no que concerne à área de segurança. Em segundo lugar, porque elabora um Programa Nacional abrangente, procurando contemplar demandas procedentes dos mais variados segmentos, grupos e classes sociais, não se restringindo àquilo que *tout court* se poderia convencionar de segurança pública. Em terceiro lugar, porque procura entendimentos com a classe política de sorte a aprovar, na esfera do legislativo, com relativa rapidez projetos que, em governos anteriores, teriam permanecido engavetados ou teriam sido recusados, como, por exemplo, a transferência de competência da Justiça Militar para a Justiça Comum dos crimes cometidos por policiais militares. Em quarto lugar, porque buscou articular distintos segmentos do Estado nos três níveis – federal, estadual e municipal –, evitando tanto quanto possível a tradicional fragmentação que caracteriza as políticas públicas no Brasil, em especial as políticas sociais. Por fim, porque articulou, com relativo sucesso ao que tudo indica, distintos segmentos da sociedade civil organizada, mantendo compromissos conjuntos de trabalho com resultados de curta, média e longa duração.

Não sem motivos, essa foi uma das áreas que menor problemas parece ter oferecido ao governo FHC. Suas equipes de trabalhos via de regra mostraram-se mais homogêneas e mais afinadas entre si. Não houve embates desgastantes entre a Secretaria Nacional de Direitos Humanos e o Ministério da Justiça. Salvo no episódio da “expulsão” dos estrangeiros que haviam participado do seqüestro do empresário Abílio Diniz, em que o cenário político pareceu mais tenso e mais denso, exigindo habilidade política para além do convencional, os demais problemas existentes tiveram origem na sociedade civil, até porque as graves violações de direitos humanos continuaram a ocorrer, entre as quais o caso da Favela Naval (SP), torturas praticadas por policiais militares em Cidade de Deus (RJ), assassinato de dois trabalhadores em Paraopeba (PA), envolvimento de policiais militares em chacinas verificadas em São Paulo (*apud* Pinheiro & Mesquita, 1998). Pelo sim e pelo não, a temática dos direitos humanos também permaneceu, durante quase todo o governo, em evidência internacional.

A despeito de sua abrangência, do conjunto e alcance de suas iniciativas e do relativo êxito alcançado, o Programa Nacional de Direitos Humanos não logrou reduzir ou mitigar os sentimentos coletivos de medo e insegurança da população e não parece ter tido algum efeito na contenção do crime urbano. Nas palavras de Paulo Sérgio Pinheiro e Paulo Mesquita Neto, “a questão é saber como esta nova concepção de direitos humanos, refletida e fortalecida pelo Programa Nacional de Direitos Humanos, PNDH, lançado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 13 de maio de 1996, afeta o sistema político no Brasil. O desafio é avaliar se essa nova concepção pode contribuir efetivamente para diminuir a violência e a criminalidade e para aumentar o grau de respeito aos direitos humanos no país” (Pinheiro & Mesquita Neto, 1998, p. 44).

De fato, aqui parece residir o nó da questão. Se o Programa Nacional logrou colocar os direitos humanos na agenda política brasileira – o que foi, sem qualquer dúvida, um êxito irrefutável numa sociedade que tradicionalmente des-

confia desses direitos –, não logrou em contrapartida convencer o cidadão comum que a promoção e proteção dos direitos humanos constitui requisito de segurança pública. Em outras palavras, não foi possível fazer o link entre direitos humanos e segurança pública. Ainda que o cidadão comum, após quatro anos de governo FHC, possa até ter começado a aceitar a linguagem dos direitos humanos, diminuindo suas resistências e críticas, de qualquer forma, ao que tudo indica, esse mesmo cidadão não conseguiu estabelecer uma sorte de conexão entre esses direitos e o medo do crime, do criminoso e da violência em geral.

Explicar as razões para este impasse não é fácil e requereria exame mais pormenorizado e completo da política de segurança pública proposta pelo governo FHC, contemplando inclusive as políticas relativas ao funcionamento das agências de contenção da violência, as políticas relativas ao controle e repressão do uso abusivo e do tráfico ilícito de drogas, aliás uma área que conheceu grandes desenvolvimentos, políticas no entanto que não foram examinadas neste texto, em virtude das razões apresentadas anteriormente. Mesmo considerando essas limitações, é possível aventar hipóteses.

Nas três Conferências Nacionais de Direitos Humanos realizadas durante o primeiro mandato FHC, uma crítica é recorrente. Embora o Programa Nacional de Direitos Humanos se fundamente na concepção de indivisibilidade dos direitos humanos, ele jamais aborda a questão dos direitos econômicos e sociais. Em particular, os movimentos de direitos humanos questionam a possibilidade de alcançar avanços reais e concretos caso problemas relacionados ao desemprego, à fome, à seca, à reforma agrária, entre outros, não sejam equacionados. Muitos duvidam que o Programa possa se sustentar a longo prazo à medida em que persistem e mesmo se aprofundam as desigualdades sociais entre ricos e pobres, entre as regiões do país, entre brancos e negros, entre homens e mulheres, entre adultos e crianças. Quanto a estas críticas, tem havido duas respostas governamentais. Por um lado, um certo silêncio, tudo indicando que a questão dos direitos econômicos e sociais envolve política econômica, estabilidade monetária, controle da inflação, regras de ouro do governo FHC que não podem ser alteradas. Sob esta perspectiva, a política econômica vigente apareceria como uma espécie de obstáculo à consolidação dos direitos humanos<sup>15</sup>. Por outro lado, há quem reconheça esses limites porém argumente que, em uma sociedade como a brasileira, impõe-se primeiramente assegurar os direitos civis fundamentais, entre os quais o mais importante deles o direito à vida, como pré-requisito para a defesa dos direitos econômicos e sociais. Esse argumento apoia-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<sup>16</sup>.

Ao que tudo indica, os principais obstáculos são de outra ordem e natu-

<sup>15</sup> No segundo mandato presidencial, a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, através da Portaria nº 7 de 01/06/99, instituiu grupo de trabalho especial incumbido de propor a atualização do Programa Nacional dos Direitos Humanos. A revisão prevê inclusive a incorporação dos direitos econômicos e sociais.

<sup>16</sup> As Conferências Nacionais de Direitos Humanos têm sido oportunidade para inúmeras outras críticas. Por exemplo, a não inclusão dos direitos dos homossexuais no Programa original. Também tratam de questões como funcionamento da polícia e funcionamento do Judiciário. Por razões de espaço, não tratarei destas críticas.

reza. Primeiramente, é preciso reconhecer que o Programa Nacional dos Direitos Humanos buscou, no campo da segurança pública, 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 procurou 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 do tráfico de drogas, constituindo precoces carreiras no mundo da delinquência? 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 governo civil. É neste domínio que o pacto federativo e as alianças políticas de sustentação governamental funcionam como uma espécie de entrave.

Para que o problema da segurança começasse a ser enfrentado impõe-se profunda mudança no sistema de justiça criminal (reforma da polícia, reforma do Judiciário e reforma do sistema de distribuição e cumprimento de penas). Não se trata aqui apenas de uma reforma no sentido da racionalização dos procedimentos legais, formais, técnicos; trata-se, antes de tudo de reforma estrutural que avance no sentido de promover substanciais mudanças nas relações de poder entre aqueles incumbidos de aplicar as leis e de distribuir justiça e aqueles que se encontram na condição de tutelados ou justicados. Mais do que reforma administrativa, fala-se aqui em reforma política, em transformação do eixo de poder que mediatiza as relações entre oferta e demanda por serviços judiciais. Contempla entre outras coisas: ampla e profunda reforma das agências policiais (reforma de práticas e de mentalidade), criação de instrumentos de controle externo (tanto da Polícia quanto da Justiça), desobstrução dos obstáculos e barreiras entre o cidadão comum e a Justiça (problemática da ampliação do acesso à Justiça).

Sob esta perspectiva, trata-se de conceber a Justiça como instrumento efetivo de mediação pública nos conflitos entre particulares e entre estes e o Estado e não apenas como instrumento de controle social e de conformidade às regras pactadas. A reforma da Justiça requer, para além de uma nova normatividade institucional (racional-legal, burocrático-administrativa), uma nova regulação das relações de poder de forma a que os cidadãos sejam levados a acreditar que a Justiça se encontra a serviço da resolução pacificada de seus conflitos e não como instrumento de imposição de regras que não

raramente lhes parecem arbitrárias e destituídas de qualquer sentido. Em outras palavras, trata-se justamente de aumentar a confiabilidade dos cidadãos em suas instituições de justiça não porque eles passem misteriosamente a conceder-lhes crédito, todavia porque essas agências se tornaram confiáveis diante dos olhos dos cidadãos.

A reforma do sistema de justiça é um processo político complexo e que requer muita habilidade política e sobretudo doses elevadas de negociações já que envolvem interesses corporativos que necessitam ser trincados e bloqueados. Dada a natureza do sistema de justiça e a distribuição de competências entre estados e federação, estabelecida constitucionalmente, qualquer projeto de reforma deverá passar necessariamente pelos governos estaduais e pelas lideranças políticas locais. Salvo exceções, predominam nessas áreas os interesses mais conservadores no tocante ao controle da ordem social, à contenção repressiva dos crimes e ao trato nas questões de segurança pública. Mesmo quando toleram falar em direitos humanos, desconfiam com frequência das soluções liberais e da aposta em políticas distributivas. Ao contrário, enfatizam as políticas retributivas, que sustentem maior rigor punitivo, se possível concentrado em penas restritivas de liberdade, além da maior liberdade de ação para as agências policiais no “combate” ao crime. Dado que essas forças sociais sustentam suas representações políticas nas esferas federais, em especial na Câmara e no Senado, é pouco provável que uma reforma radical do sistema de justiça criminal compatível com uma política de direitos humanos adquira lastro político entre distintos segmentos sociais a ponto de romper com os atuais constrangimentos institucionais, corporativos e políticos.

Recebido para publicação em setembro/1999

ADORNO, Sérgio. Insecurity *versus* human rights: between law and order. **Tempo Social**; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 129-153, Oct. 1999 (edited Feb. 2000).

**ABSTRACT:** The purpose of this article is to analyse the public security policy formulated and implemented by the government of Fernando Henrique Cardoso in his first governorship (1995-1998). This analysis tries to inventory some political constraints, which limit the target of the line of directions formulated and implemented. Initially it presents a social and political scenery wider than the previous ones, which has contributed that public security and penal justice problems occupy a central position in the governmental policies. Then, we analyse the government of FHC's initiatives mainly in human rights, evaluating some impacts and results, identifying ambivalence and impasses as well.

**UNITERMS:**  
crime,  
violence,  
scare,  
insecurity,  
criminality growth,  
public security politics,  
human rights,  
FHC government.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, S. (1994) Violência, controle social e cidadania: dilemas na administração da justiça criminal no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, **41**: 101-127.
- \_\_\_\_\_. (1996) *A gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea*. São Paulo, 281 p. Tese (Livre Docência). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (1998a) O gerenciamento público da violência urbana: a justiça em ação. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (org.). *São Paulo sem medo. Um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro, Garamond, p. 227-246.
- \_\_\_\_\_. (1998b) Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades. In: ZAVERUCHA, Jorge (org.). *Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX*. Recife, Edições Bagaço, p. 149-189.
- \_\_\_\_\_. & FISCHER, R. M. (1987). *Políticas Penitenciárias no Estado de São Paulo: o gerenciamento da marginalidade social*. Relatório de pesquisa. São Paulo, CEDEC.
- AMARAL, L.H. (1993) Fleury diz que massacre fez PM mudar. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 29/03, Caderno 1-9.
- Americas Watch Committee. (1994) Fatal death. (The homicide of children in Brazil). New York.
- BARCELLOS, C. (1993) *Rota 66. A história da polícia que mata*. Rio de Janeiro, Globo.
- BEATO, C. (1998) Determinantes da criminalidade em Minas Gerais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, **13**(37): 74-87, junho.
- BICUDO, H. (1978) *Meu depoimento sobre o esquadrão da morte*. São Paulo, Comissão Justiça.
- BRETAS, M. (1995) *Ordem na cidade. O exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro: 1907-1930*. Rio de Janeiro, Rocco.
- CALDEIRA, T. (1989) Ter medo em São Paulo. In: BRANT, V. C. (org.). *São Paulo. Trabalhar e viver*. São Paulo, Brasiliense, p. 151-67.
- \_\_\_\_\_. (1991) Direitos humanos ou “privilégios de bandidos”? *Novos Estudos*, São Paulo, **30**: 162-174, julho.
- \_\_\_\_\_. (1992) *City of walls: crime, segregation, and citizenship in São Paulo*. Berkeley, 395 p. Tese (Doutorado). Graduate Division of the University of California at Berkeley.
- CAMARGO, Antônio B. M.; ORTIZ, Luís P. & FONSECA, Luiz A. M. (1995) Evolução da mortalidade por acidentes e violência em áreas metropolitanas. In: MONTEIRO, C. A. (org.). *Velhos e novos males da*

- saúde no Brasil. A evolução do país e suas doenças.* São Paulo, Hucitec/NUPENS/USP, p. 256-267.
- CARDIA, N. (1994) Percepção de direitos humanos: ausência de cidadania e a exclusão moral. In: SPINK, M. J. (org.). *A cidadania em construção.* São Paulo, Cortez, p. 15-57.
- CARDOSO, F. H. (1994) *Mãos à obra.* Proposta de governo. Brasília, S.N.
- CASTRO, M. M. P. de (1993) Assassinatos de crianças e adolescentes no Estado de São Paulo. *Revista Crítica de Ciências Sociais.* Coimbra, Centro de Estudos Sociais/CES, 36: 81-102, fevereiro.
- \_\_\_\_\_. *et alii.* (1992) *Assassinatos de crianças e adolescentes no Estado de São Paulo.* Relatório final de pesquisa. (mimeo). São Paulo, NEV/USP. (Convênio NEV/USP-CBIA).
- Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC* (1995). Mapas da violência. São Paulo, CEDEC; Ministério da Justiça, 1995.
- CHEVIGNY, P. (1990) Police deadly force as social control: Jamaica, Argentina and Brazil. *Criminal Law Forum*, Princeton, 1(3): 389-425, Spring.
- COELHO, E. C. (1978) *A ecologia do crime.* Rio de Janeiro, Comissão Nacional Justiça e Paz/Educam.
- \_\_\_\_\_. (1988) A criminalidade urbana violenta. *Dados.* Rio de Janeiro, 31(2): 145-83.
- DELLASOPPA, E.; BERCOVICH, A. & ARRIAGA, E. (1999) Violência, direitos civis e demografia na década de 80: o caso da área metropolitana do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(39): 155-176, fevereiro.
- FEIGUIN, D. & LIMA, R. S. de. (1995) Tempo de violência: medo e insegurança em São Paulo. *São Paulo em perspectiva. Revista da Fundação SEADE*, São Paulo, 9(2): 73-80, abril-junho.
- Fundação João Pinheiro.* (1984) Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Minas Gerais. Diretoria de Projetos III. *Caracterização da população prisional de Minas Gerais e do Rio de Janeiro.* (mimeo) Belo Horizonte.
- LAGRANGE, H. (1995) *La civilité a l'épreuve. Crime et sentiment d'insécurité.* Paris, Presses Universitaires de France.
- LIMA, R. K. de. (1994) *A polícia da cidade do Rio de Janeiro. Seus dilemas e paradoxos.* Rio de Janeiro, Polícia Militar do Rio de Janeiro.
- MARTINS, José de Souza. (1996) Linchamento, o lado sombrio da mente conservadora. *Tempo Social*, São Paulo, 8(2): 11-26.
- MELLO JORGE, Maria Helena P. (1981) Mortalidade por causas violentas no município de São Paulo. Mortes intencionais. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, 15: 165-193.

- \_\_\_\_\_. (1982) Mortalidade por causas violentas no município de São Paulo. A situação em 1980. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, **16**: 19-41.
- \_\_\_\_\_. (1986) Mortes violentas em menores de 15 anos no Brasil. *Boletim de la Oficina Sanitária Panamericana*. Col. 100, **6**: 590-604, junho.
- \_\_\_\_\_. (1998) Como morrem nossos jovens. In: \_\_\_\_\_ et alii (orgs.). *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*. Brasília, Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, p. 209-289.
- MERCY, J.A. et alii. (1993). Public health policy for preventing violence. *Health Affairs*, **12**: 7-29.
- MINGARDI, G. (1992) *Tiras, gansos e trutas. Cotidiano e reforma na polícia civil*. São Paulo, Página Aberta.
- Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Direitos Humanos. (1997-1998) PNDH em Movimento. Brasília, SNDH, ano I, 1-5.
- MORRIS, T. (1989) *Crime and criminal justice since 1945*. London, Institute of Contemporary British History, Basil Blackwell.
- O'DONNELL, G. (1993) *An interview with: Citizenship, social authoritarianism and democratic consolidations*. Kellogg Institute, January, 20.
- PAIXÃO, A. L. (1983) Crimes e criminosos em Belo Horizonte, 1932-1978. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (org.). *Crime, violência e poder*. São Paulo, Brasiliense.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. (1982) Polícia e crise política: o caso das Polícias Militares. In: \_\_\_\_\_ et alii. *A violência brasileira*. São Paulo, Brasiliense, p. 57-91.
- \_\_\_\_\_. et alii. (1991) Violência fatal: conflitos policiais em São Paulo (81-89). *Revista USP*, São Paulo, **9**: 95-112, março-maio.
- \_\_\_\_\_. et alii. (1997-1998) *Continuidade autoritária e construção da democracia*. Projeto integrado de pesquisa. Relatório parcial. (mimeo). São Paulo, NEV/USP. 350 p. + anexos.
- \_\_\_\_\_. & MESQUITA NETO, P. (1998) Direitos humanos no Brasil: perspectivas no final do século. *Textos do Brasil*. Cinquenta anos Declaração Universal dos Direitos Humanos. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, **2**(6): 43-52, maio-agosto.
- \_\_\_\_\_. (1997) Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. *Estudos Avançados*, **11**(30): 117-134.
- ROBERT, Ph. et alii. (1994) *Les comptes du crime. Les délinquances en France et leurs mesures*. Paris, L'Harmattan.
- SILVA, Ana Amélia da. (1996) *Cidadania, conflito e agendas sociais: das favelas urbanizadas aos foruns internacionais*. São Paulo, 262 p. Tese (Doutorado) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

- SOARES, L. E. *et alii*. (1996) *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, ISER/Relume Dumará.
- SOUSA SANTOS, B. (coord). *A Sociedade Portuguesa perante os Desafios da Globalização: Modernização Econômica, Social e Cultural*. Projeto PRAXIS. Centro de Estudos Sociais – CES, Universidade de Coimbra, 1996-1999.
- SOUZA, E. (1994) Homicídios no Brasil: o grande vilão da saúde pública na década de 80. *Cadernos de Saúde Pública*. O impacto da violência social sobre a saúde. Rio de Janeiro, Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, 10 (supl. 1): 45-60.
- WEBER, M. (1970) *Ciência e política*. Duas vocações. São Paulo, Cultrix.
- WEINER, N. A. & WOLFGANG, M. (1985) The extent and character of violent crime in America. In: CURTIS, L. A. (org.). *American violence and public police*. An update of the National Commission on the causes and prevention of violence. New Haven and London, Yale University Press, p. 15-39.
- WIEVIORKA, M. (1997) O novo paradigma da violência. *Tempo Social*, São Paulo, 9 (1): 5-41, maio.
- WRIGHT, K. N. (1987) *The great american crime myth*. New York, Praeger.
- YAZABI, L. M. & ORTIZ FLORES, L. P. (1988) Mortalidade infanto-juvenil. In: WONG, Laura & MADEIRA, Felícia (orgs.). *O jovem na Grande São Paulo*. São Paulo, Fundação SEADE, p. 151-178.
- ZALUAR, A. (1994) *Condomínio do diabo*. Rio de Janeiro, Revan/UFRJ.