UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

NATÁLIA RIVERA HOYOS

**Lei e legalidade na Cidade do México:
Estado e Direito como prática social.
Um *juzgado cívico* no México, Distrito Federal**

São Paulo
2015

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

Lei e legalidade na Cidade do México:
Estado e Direito como prática social.
Um *juzgado cívico* no México, Distrito Federal

Natália Rivera Hoyos

Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Sociologia do
Departamento de Sociologia da
Faculdade de Filosofia, Letras e
Ciências Humanas da Universidade de
São Paulo, para a obtenção do título
de Mestre em Sociologia.

Orientadora: Profa. Dra. Vera da Silva Telles

São Paulo
2015

AGRADECIMENTOS

Agradeço profundamente à professora Vera da Silva Telles, que, desde terras longínquas, respondeu às minhas inquietações intelectuais e que, meses depois, me acolheu em São Paulo, a cidade que me viu nascer, para me integrar ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo. Sua generosidade com seu conhecimento, sua abertura para desenvolver novas temáticas e seu compromisso com uma pesquisa rigorosa e de qualidade marcaram este trabalho desde sua concepção.

Agradeço também aos integrantes do grupo Cidade e Trabalho, coordenado pela professora Vera, que me receberam de portas abertas e que compartilharam comigo suas pesquisas, suas leituras e suas discussões. Estou especialmente grata pelo tempo que dedicaram a ler e discutir meu trabalho, a analisá-lo, a criticá-lo, a melhorá-lo.

Ao professor Carlos Alba agradeço a orientação, sempre generosa, que me deu sobre os desafios do trabalho de campo e sobre a riqueza da composição dos grupos de trabalhadores ambulantes do Centro Histórico da Cidade do México. Sua perspectiva e suas sugestões foram fundamentais para evitar que eu me perdesse nas várias trilhas do trabalho de campo.

Aos funcionários da Direção Executiva de Justiça Cívica do Governo do Distrito Federal, na Cidade do México, por terem permitido o acompanhamento das atividades do *juzgado cívico* no Centro Histórico. Agradeço o apoio que deram a uma pesquisa inédita, vinda de longe. Agradeço também aos juízes cívicos e secretários do *juzgado*, que compartilharam comigo seu trabalho e que toleraram a presença e as perguntas, muitas vezes incômodas, de uma observadora alheia a seus espaços.

Aos funcionários da Biblioteca Daniel Cossío Villegas em El Colegio de México, na Cidade do México, que, ao longo desta pesquisa, durante minhas visitas de campo, me apoiaram, com suma paciência e dedicação, na busca de materiais e referências espalhados no catálogo, em bases de dados e em outras bibliotecas da cidade.

A Cynthia López Castro por ter me apresentado os profundos canais da organização local e da política de base dos partidos políticos na Cidade do México. Agradeço a confiança que depositou em mim para me incluir nas reuniões, nas discussões e nas dinâmicas da participação política e partidista na cidade capital.

A todos aqueles que, ao longo deste três anos, compartilharam comigo e com esta pesquisa seu tempo, seu interesse e sua atenção.

Agradeço especialmente à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) o apoio a esta pesquisa de mestrado e o cuidado na leitura e na avaliação que seus pareceristas deram às páginas aqui escritas. Por uma política de Estado que apoia e fomenta a pesquisa científica e que investe no capital humano e intelectual dos estudantes de pós-graduação no Brasil: muito obrigada.

RESUMO

Em diálogo com um debate que questiona a fortaleza do Estado de direito e o lugar da ordem legal na construção de um regime democrático, esta pesquisa analisa o fundamento e o funcionamento da Lei de Cultura Cívica da Cidade do México. A Lei de Cultura Cívica é uma lei que, desde 2004, regula o uso do espaço público (práticas, atividades, comportamentos) na capital mexicana, enquanto o *juzgado cívico* é a instituição na qual se processam e se determinam as conciliações, responsabilidades, infrações e punições dos infratores dessa lei. Com base em um trabalho de campo em um *juzgado cívico* do Centro Histórico da Cidade do México, exploram-se as configurações históricas e políticas que têm feito desse espaço uma zona entre fronteiras de legalidade –entre o legal, o ilegal e o informal–, em um denso entramado de relacionamentos sociais e circuitos de mercadorias. Assim, a partir de práticas e contextos situados, em uma perspectiva de “antropologia do Estado”, estuda-se o uso cotidiano que, nos *juzgados cívicos*, se faz da Lei de Cultura Cívica. Nesses usos, analisam-se particularmente os circuitos, as práticas e os mecanismos pelos quais é possível produzir uma verdade jurídica que diverge do registro empírico. Para analisar essas práticas e produções dentro do campo jurídico, propõe-se o conceito de *legalismo*. Finalmente, considera-se o espaço do arbítrio e da discricção na Lei de Cultura Cívica, como parte de um direito administrativo que espalha, pelas ruas da cidade, um particular poder de polícia, um poder que, em nome da lei, suspende, com suma frequência, os próprios princípios legais.

Palavras-chave: *juzgado cívico*, Cidade do México, legalismo, verdade jurídica, poder de polícia

ABSTRACT

In dialogue with a debate that questions the strength of the rule of law and the place of legal order in the construction of a democratic regime, this research analyzes the foundation and operation of the Civic Culture Law of Mexico City. The Civic Culture Law is a law that, since 2004, regulates the use of public space (practices, activities, behaviors) in Mexico City, while the *juzgado cívico* is the institution in which the reconciliations, responsibilities, infractions and punishments of the offenders of this law are processed and determined. Based on fieldwork in a *juzgado cívico* in Mexico City's Historic Center, I explore the historical and political configurations that have made of this space a zone between boundaries of legality –between the legal, the illegal and the informal– in a dense web of social relationships and commercial circuits. Therefore, based on practices and situated contexts, in a perspective of “anthropology of the State”, I study the everyday use of the Civic Culture Law in *the juzgados cívicos*. Regarding these uses, I analyze with particular attention the circuits, practices and mechanisms that enable the production of a legal truth that differs from the empirical record. To analyze these practices and productions within the legal field, I propose the concept of legalism. Finally, I consider the place of arbitrariness and discretion in the Civic Culture Law as part of an administrative law that spreads, throughout the city streets, a particular police power, a power that, in the name of the law, often suspends the law’s legal principles.

Key words: *juzgado cívico*, Mexico City, legalism, judicial truth, police power

RESUMEN

En diálogo con un debate que cuestiona la fortaleza del Estado de derecho y el lugar del orden legal en la construcción de un régimen democrático, esta investigación analiza el fundamento y el funcionamiento de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México. La Ley de Cultura Cívica es una ley que, desde 2004, regula el uso del espacio público (prácticas, actividades, comportamientos) en la capital mexicana, mientras el juzgado cívico es la institución en la que se procesan y se determinan las conciliaciones, responsabilidades, infracciones y puniciones de los infractores de esta ley. Con base en un trabajo de campo en un juzgado cívico del Centro Histórico de la Ciudad de México, se exploran las configuraciones históricas y políticas que han hecho de ese espacio una zona entre fronteras de legalidad –entre lo legal, lo ilegal y lo informal–, en un denso entramado de relaciones sociales y circuitos de mercancías. Así, a partir de prácticas y contextos situados, en una perspectiva de “antropología del Estado”, se estudia el uso cotidiano que, en los juzgados cívicos, se hace de la Ley de Cultura Cívica. En esos usos, se analizan particularmente los circuitos, las prácticas y los mecanismos por los cuales es posible producir una verdad jurídica que diverge del registro empírico. Para analizar estas prácticas y producciones dentro del campo jurídico, se propone el concepto de legalismo. Finalmente, se considera el espacio del arbitrio y de la discreción en la Ley de Cultura Cívica, como parte de un derecho administrativo que esparce, por las calles de la ciudad, un particular poder de policía, un poder que, en nombre de la ley, suspende, con suma frecuencia, los propios principios legales.

Palabras clave: juzgado cívico, Ciudad de México, legalismo, verdad jurídica, poder de policía

Sumário

Agradecimentos	3
Resumo.....	4
Abstract.....	5
Resumen	6
Siglas	9
Nota introdutória.....	11
1. Orientações para uma análise sociológica da Lei de Cultura Cívica do Distrito Federal	15
1.1 O momento Giuliani.....	21
1.1.1 Segurança pública e reformas estatais	21
1.1.2 A consultoria.....	27
1.1.3 Focando o centro no Centro.....	30
1.2 “Mão dura”: legalidade e democracia no espaço público mexicano	33
1.2.1 A herança de um sistema político	37
1.3 Debatendo a Lei de Cultura Cívica	41
1.3.1 Uma lei anterior e as propostas do momento Giuliani	42
1.4 Em busca do modelo ideal	47
1.5 Da abstração à concreção, do conceito à prática. Uma cartografia de referência analítica e metodológica.....	49
2. Mínimo percurso histórico de um espaço entre fronteiras.....	55
2.1 Distrito Federal: espaço local, ressonância nacional	58
2.1.1 Práticas de transformação: o poder político na legalização das ilegalidades	61
2.1.2 A “zona cinzenta” entre a legalidade e a ilegalidade na Cidade do México	72
2.2 O Centro Histórico: espaço entre fronteiras	83
2.2.1 Interesse público e interesse privado.....	92
2.2.2 Breve panorama de números.....	94
2.2.3 O <i>juzgado cívico</i> do Centro Histórico	96
2.2.4 Breves balizas administrativas de um <i>juzgado cívico</i>	104
3. Legalidade e legalismos	107
3.1 Legalismo. Uma proposta analítica	108

3.2 A Lei de Cultura de Cívica: modelo para armar	115
3.2.1 A lógica da (des)ordem	118
3.2.1.1 A <i>boleta de remisión</i>	119
3.2.1.2 O Registro de Infratores.....	122
3.2.1.3 A revista médica.....	127
3.2.1.4 A audiência e a sanção.....	131
3.3 Que fatos, qual verdade? O poder e a política nas incertezas da lei	134
3.3.1.1 Meu nome é.....	140
3.3.1.2 Minha idade é... ..	143
3.3.1.3 A infração é.....	146
3.3.1.4 O valor da multa é de.....	152
3.4 Da suspeita à verdade	161
4. Além das fronteiras.....	171
4.1 “De onde uma interpretação vem não determina onde ela pode ser impelida a ir”	173
4.1.1 Radiografia mínima dos Juizados Especiais no Brasil.....	174
4.1.2 Formas e informalidades	180
4.1.3 Produzindo uma verdade fora do mérito jurídico	190
4.2 Legalismo em legalidade	197
4.3 Em busca das especificidades de um direito administrativo no âmbito urbano	205
4.3.1 Um direito como dispositivo de exceção.....	208
4.3.2 A expansão do direito administrativo.....	212
4.4 Reflexões finais. À guisa de conclusão.....	214
Bibliografia	218

SIGLAS

ALDF: Asamblea Legislativa del Distrito Federal
Assembleia Legislativa do Distrito Federal

CDHDF: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Comissão de Direitos Humanos do Distrito Federal

CNC: Confederación Nacional Campesina
Confederação Nacional Camponesa

CNOP: Confederación Nacional de Organizaciones Populares
Confederação Nacional de Organizações Populares

CTM: Confederación de Trabajadores de México
Confederação de Trabalhadores do México

DEJC: Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica
Direção Executiva de Justiça Cívica

EPR: Ejército Popular Revolucionario
Exército Popular Revolucionário

EZLN: Ejército Zapatista de Liberación Nacional
Exército Zapatista de Liberação Nacional

GDF: Gobierno del Distrito Federal
Governo do Distrito Federal

IFE: Instituto Federal Electoral
Instituto Federal Eleitoral

ICESI: Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad
Instituto Cidadão de Estudos Sobre Insegurança

INEA: Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
Instituto Nacional para a Educação dos Adultos

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Instituto Nacional de Estatística e Geografia

JE: Juizados Especiais

PAN: Partido Acción Nacional
Partido Ação Nacional

PGJDF: Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
Procuradoria Geral de Justiça do Distrito Federal

PRD: Partido de la Revolución Democrática
Partido da Revolução Democrática

PT: Partido del Trabajo
Partido do Trabalho

SSP: Secretaría de Seguridad Pública
Ministério de Segurança Pública

SSPDF: Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal
Ministério de Segurança Pública do Distrito Federal

TRIFE: Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal Federal Eleitoral do Poder Judiciário da Federação

UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México
Universidade Nacional Autônoma do México

NOTA INTRODUTÓRIA

As questões desenvolvidas nesta dissertação de mestrado partiram de um projeto de pesquisa que buscava analisar o uso social do direito nas ruas da Cidade do México. Com essa intenção, o projeto visava ser um estudo do direito nas situações, relações e dinâmicas em torno do funcionamento de uma das instituições responsáveis pela administração da Lei de Cultura Cívica: o *juzgado cívico*. A Lei de Cultura Cívica é uma lei que, a partir de 2004, regula as práticas, atividades e comportamentos no uso dos espaços públicos da Cidade do México, e o *juzgado cívico* é a instituição na qual se processam e se determinam as conciliações, responsabilidades, infrações e punições dos infratores dessa lei.

A pertinência de um estudo sobre as dinâmicas da Lei de Cultura Cívica e de sua instituição de sanção nascem de uma preocupação por compreender as formas pelas quais o direito cobra vida social, vida empírica, especialmente numa lei cujos territórios são particularmente mutáveis e, de forma especial, intensamente disputados e negociados: as ruas da cidade e seus espaços públicos, espaços que, desde há décadas, constituem instrumentos de poder e ferramentas de negociação com autoridades políticas. A intenção de estudar o encontro entre a lei e a rua alimenta-se também do desafio que representa para a aplicação da Lei de Cultura Cívica a fusão entre espaços e mercados, que configura vários pontos da cidade, especialmente o Centro Histórico. Assim, no fundo do projeto jaz uma preocupação por incorporar à análise da produção de legalidade as dinâmicas e disputas de territórios que são tradicionalmente associados a mercados de informalidade, às vezes de ilegalidade, mercados marcados por práticas que tocam e atravessam as fronteiras da lei, práticas com definições legais incertas, que são possibilitadas por negociações políticas e relacionamentos turvos com o poder e as autoridades oficiais. Em outras palavras, o projeto procurava indagar os encontros entre o mundo da objetividade legal e o mundo das realidades empíricas, realidades configuradas por mercados, atores, objetos e relações que atravessam constantemente as próprias definições de “legal”, “ilegal”, “informal”, “permitido”, “não permitido”.

Assim, a partir de práticas e contextos situados, em uma perspectiva de “antropologia do Estado”, propus estudar o funcionamento da lei como campo de disputa por critérios de legalidade, legitimidade, ordem e justiça que escapam ao domínio certo do aparato estatal e que desafiam suas noções predominantes de objetividade e igualdade da lei. Nas interações de uma multiplicidade de atores e no cruzamento de uma variedade de processos –administrativos, policiais, legais, políticos– que percorrem o funcionamento da

Lei de Cultura Cívica e do *juzgado cívico*, projetei estudar um campo de indeterminações que interrogam o funcionamento autônomo e objetivo da forma jurídica e que colocam em perspectiva um processo de constante redefinição das fronteiras da legalidade, da objetividade jurídica, do poder do Estado e da autoridade política.

* * *

Devo esclarecer que esta é uma pesquisa sobre a Cidade do México porque sou cidadã mexicana, mas também brasileira; por circunstâncias familiares, nasci no Brasil, mas minha inserção pessoal, profissional e acadêmica se deu integralmente no México, onde vivo há mais de 20 anos. A decisão de desenvolver este projeto de pesquisa nos quadros do PPGS-USP decorre do fato de que foi na pesquisa e na produção intelectual da Universidade de São Paulo (USP) onde encontrei um enfoque rigoroso e útil para desenvolver pesquisas sobre ordem, lei e Estado em cenários urbanos, tendo em consideração especial as dinâmicas da cidade de São Paulo e a utilidade comparativa, para outras cidades da América Latina, dos resultados de pesquisas aqui realizadas.

Em 2013, após submeter o projeto à consideração da Fapesp, a Fundação outorgou-me uma bolsa de mestrado para desenvolver esta pesquisa. Como bolsista da Fapesp, fiz esta investigação desde São Paulo, mas com períodos prolongados no México para desenvolver o trabalho de campo. Esse trabalho de campo foi realizado de janeiro a abril de 2014, em um *juzgado cívico* do Centro Histórico da Cidade do México, após obter aprovação da Direção Executiva de Justiça Cívica do Governo do Distrito Federal para ingressar ao *juzgado* selecionado, observar suas atividades, entrevistar seus funcionários e possíveis infratores e ter conhecimento de suas dinâmicas. Ao longo desse trabalho de campo, acompanhei vários turnos no *juzgado*, onde fiz:

- Entrevistas com juízes, secretários, médicos legistas, elementos de segurança pública e outros funcionários adscritos ao *juzgado*.
- Entrevistas com possíveis infratores que foram levados ao *juzgado*.
- Entrevistas com funcionários da Direção Executiva de Justiça Cívica do governo da cidade.
- Observação da dinâmica de trabalho do *juzgado* no que diz respeito às audiências e processamento dos possíveis infratores da Lei de Cultura Cívica do Distrito Federal.

Assim também, no ano seguinte, na primeira metade de 2015, fiz pesquisa documental e bibliográfica sobre o processo da lei, sobre a discussão política e legislativa em torno à sua aprovação, assim como leituras e análises sobre temas de política urbana e história da

Cidade do México. Paralelamente desenvolvi uma pesquisa bibliográfica para construir um breve exercício comparativo entre as experiências de São Paulo e da Cidade do México no que diz respeito às formas de julgar e punir pequenas infrações. Essa parte da pesquisa informa a primeira metade do capítulo 4. Assim também, a investigação bibliográfica e documental do segundo ano de pesquisa (2015) permitiu ampliar a discussão sobre os usos do direito e as várias fronteiras entre ordem, legalidade, arbítrio e exceção.

* * *

A dissertação está dividida em quatro capítulos. No primeiro capítulo, faço a introdução do tema e dos objetos, situando-os em um momento político e social da história do México e de sua cidade capital. Também nesta parte exponho as referências teóricas, analíticas e metodológicas que sustentam tanto a imaginação deste trabalho quanto sua orientação intelectual e prática: as formas de ler e pensar meus objetos e de ir a campo e interpretar os achados. No segundo capítulo, traço um breve percurso histórico da composição dos processos, configurações e práticas que fizeram do Centro e de tantos outros pontos da cidade lugares atravessados por fronteiras entre legalidades. É um capítulo histórico, mas também um capítulo descritivo dos espaços e lugares em que se desenvolveu a pesquisa de campo.

No terceiro capítulo apresento e analiso meu trabalho de campo e desenvolvo uma reflexão em torno dos meus dados. Nesta reflexão proponho uma noção analítica, “legalismo”, para interpretar a elaboração de um campo legal incerto e instável, cuja legalidade se constrói sobre respostas duvidosas, sempre suspeitas, sobre dados impossíveis de serem verificados, histórias contraditórias e palavras sem sustento. A proposta dessa noção analítica está encaminhada a entender essa própria instabilidade e incerteza como parte do jogo legal, um jogo que está inserido numa trama de fluxos, mercados, atores e objetos em constante movimento, atravessando incessantemente as fronteiras da legalidade, da informalidade, da indefinição legal e da negociação política. No quarto capítulo, apresento um breve exercício comparativo das experiências com o julgamento e a punição de pequenas infrações na cidade de São Paulo e na Cidade do México. Assim também, faço uma análise sobre o lugar do arbítrio e da discricão na operação desta lei, tentando problematizar os campos e limites do direito administrativo e sua vinculação, neste caso, com um poder de polícia que incorre num paradoxo: suspender os princípios legais para fazer cumprir o texto da lei. Na última porção do capítulo 4, apresento algumas reflexões finais, que procuram encerrar as análises feitas ao longo da pesquisa.

Finalmente, não quero deixar de fazer alguns esclarecimentos técnicos:

- Ao longo do texto, decidi conservar as citas e diálogos do trabalho de campo em seu idioma original, pelos significados que a fala e o contexto transmitem, e pela incapacidade, minha, de traduzir esta linguagem não gráfica a uma grafia em português que pudesse transcrever essa comunicação. No entanto, tento esclarecer o conteúdo desse significado não dito em notas de rodapé.
- Da mesma forma, conservei algumas citações em extenso no original em Espanhol. Caso contrário, eu mesma fiz as traduções e, quando foi o caso, coloquei a frase “tradução minha” no final das citações.
- Com algumas palavras chave, difíceis de se traduzir sem perder a centralidade do conceito –como *juzgado cívico*, *remisión*, *colonia*, ou *boleta de remisión*– decidi conservar a ortografia em seu idioma original. Nestes casos, utilizei itálicas para assinalar a diferença de línguas.
- Em alguns trechos do texto, faço uma diferenciação gráfica entre Lei (com maiúsculo) e lei (com minúsculo). Procuro sempre alertar o leitor ao momento de fazer esta diferenciação. No entanto, a primeira grafia –Lei com maiúsculo– refere-se ao conceito de Lei, à noção abstrata de uma norma de ordem geral e de aplicação objetiva, que define e limita a condução do poder estatal. A segunda grafia –lei com minúsculo– refere-se a leis em particular, a textos legais que compõem uma regulamentação dada e que expressam a materialidade, concreta e situada, da noção geral de Lei.

1. ORIENTAÇÕES PARA UMA ANÁLISE SOCIOLÓGICA DA LEI DE CULTURA CÍVICA DO DISTRITO FEDERAL

Em 31 de maio de 2004, o prefeito da Cidade do México –o “Chefe de governo” segundo a nomeação oficial– Andrés Manuel López Obrador, publicou na Gazeta Oficial do Distrito Federal a Lei de Cultura Cívica, uma lei longamente discutida na Assembleia Legislativa do Distrito Federal (ALDF),¹ a câmara legislativa local. A proposta da Lei, embora construída sobre uma lei já existente –a Lei de Justiça Cívica–, nasceu de uma consultoria particular, duramente criticada por alguns setores da mídia, por partidos de oposição, setores acadêmicos e funcionários públicos, que o governo da cidade contratou com o grupo de consultores do ex-prefeito da cidade de Nova York, Rudolph Giuliani, no segundo semestre de 2002.² A Lei de Cultura Cívica, segundo seu objetivo declarado, procura “estabelecer regras mínimas de comportamento cívico”, “garantir o respeito às pessoas, bens públicos e privados e regular o funcionamento da Administração Pública do Distrito Federal em sua preservação” (art. 1).

Procurava-se criar uma melhor interação entre os habitantes da cidade e promover um uso regulamentado dos espaços urbanos como propriedade pública. Assim, a Lei de Cultura Cívica, como suas regulações precedentes, regula comportamentos e situações em espaços públicos de uso comum –como ruas, avenidas, praças, jardins, parques– imóveis de acesso público –mercados, templos, cemitérios, centros esportivos, centros de espetáculos, escritórios públicos–, unidades de transporte público, propriedades particulares que tenham repercussões em espaços públicos, assim como lugares de uso comum em propriedades dentro de condomínios (artigo 5 da Lei). Todo habitante maior de onze anos é considerado sujeito responsável em termos da Lei de Cultura Cívica, e as infrações contemplam

¹ Desde a apresentação da primeira proposta até a votação que aprovou o texto da lei, passaram-se 16 meses: de dezembro de 2002 a março de 2004. Nesse tempo, houve 3 propostas de lei com discussões sobre a finalidade e a adequação do novo instrumento legal.

² As críticas decorriam da orientação de gestão pública do ex-prefeito Giuliani, com ênfase na “zero tolerância” e no trabalho policial; mas também do valor total da consulta, cujo contrato alcançou 4,3 milhões de dólares, e do trabalho que o consultor e sua equipe fizeram na cidade: viagens rápidas, com dispositivos de segurança considerados desmedidos. As recomendações, além disto, foram julgadas repetitivas (com respeito a recomendações já feitas por organismos locais) por alguns analistas e funcionários públicos: um deles, o *ombudsman* capitalino daquele então, Emílio Álvarez Icaza, quem também criticou a proposta da Lei de Cultura Cívica por criminalizar a pobreza (*vide La Jornada*, 11/11/2003; *Diario de Debates*, 03/04/2003, p. 22; *Diario de Debates*, 25/03/2004, p. 20).

situações que abrangem um leque variado de atividades urbanas. Algumas das infrações consideradas na Lei são:³

- “Dar em uma pessoa, de forma intencional e fora de rixa, golpes que não lhe causem lesões” (art. 23),
- “Lesar uma pessoa, sempre e quando as lesões causadas demorem menos de quinze dias em sarar, segundo ditame médico. Caso as lesões demorem mais de quinze dias em sarar, o juiz deixará a salvo os direitos do afetado para que os exercite pela via que estime procedente” (art. 23),
- “Produzir ou causar ruídos que notoriamente atentem contra a tranquilidade ou representem um possível risco à saúde dos vizinhos (art. 24),
- “Convidar à prostituição ou exercê-la, assim como solicitar este serviço. Só procederá a apresentação do provável infrator quando houver queixa vicinal” (art. 24),
- “Impedir ou estorvar de qualquer forma o uso da via pública, a liberdade de trânsito ou de ação das pessoas, sempre que não exista permissão ou causa justificada para isso. Entende-se que existe causa justificada sempre que a obstrução do uso da via pública, da liberdade de trânsito ou de ação das pessoas seja inevitável e necessária e não constitua em si mesma um fim, mas um meio razoável de manifestação das ideias, de associação ou de reunião pacífica” (art. 25),
- “Oferecer ou propiciar a venda de ingressos de espetáculos públicos, com preços superiores aos autorizados” (art. 25),
- “Ingerir bebidas alcoólicas em lugares públicos não autorizados, ou ingerir, inhalar ou aspirar psicotrópicos, enervantes ou substâncias tóxicas em lugares públicos, independentemente dos delitos em que se incorra pela posse destas substâncias” (art. 25),
- “Fazer tiros ao ar, com arma de fogo” (art. 25),
- “Brigar com uma ou mais pessoas” (art. 25),
- “Causar danos a um bem móvel ou imóvel alheio, em forma culposa e com motivo do trânsito de veículos” (art. 25),
- “Colocar na calçada ou na rua utensílios ou qualquer elemento próprio de um estabelecimento mercantil sem contar com a autorização correspondente” (art. 26),

³ Uma versão eletrônica da Lei de Cultura Cívica pode ser consultada em: <http://www.metro.df.gob.mx/transparencia/imagenes/fr1/normaplicable/lccdf0712.pdf>.

- “Colocar transitoriamente ou de maneira fixa, sem autorização, elementos destinados à venda de produtos ou à prestação de serviços” (art. 26).

A lei também determina que os *juzgados cívicos* são as instâncias administrativas responsáveis pelo processamento das transgressões estipuladas neste ordenamento. Atualmente há 52 *juzgados cívicos* no Distrito Federal, distribuídos nas 16 *delegaciones* (unidades territoriais político-administrativas da Cidade do México). Cada um deve ser composto, segundo o artigo 82 da mesma lei, por: a) um juiz, b) um secretário, c) um médico, d) um policial ou um grupo de policiais, e e) uma equipe de apoio determinada pela Direção Executiva de Justiça Cívica (DEJC, unidade administrativa do Governo do Distrito Federal).

* * *

A aprovação da Lei de Cultura Cívica deu-se numa configuração política particular. Em 2000, Andrés Manuel López Obrador foi eleito prefeito da cidade pelo Partido da Revolução Democrática (PRD), o maior partido de esquerda no espectro político mexicano. Era, além disto, o segundo prefeito eleito da cidade, já que antes de 1997 o poder executivo do Distrito Federal era diretamente apontado pelo Presidente da República, e antes de 1994, a cidade não tinha, tampouco, um corpo legislativo próprio, somente uma assembléia de representantes que tinha faculdades predominantemente regulamentárias. Foi somente até as reformas políticas de 1993 e 1996 que tanto os deputados da ALDF como o prefeito da cidade passaram a ser eleitos por voto popular e direto. Os *delegados* (chefes das unidades territoriais e administrativas da Cidade do México, semelhantes às subprefeituras no Brasil), também ganharam condição de eleição popular no ano 2000 –mesmo ainda dependendo diretamente do Chefe de Governo. Em 2004, no momento da aprovação da Lei de Cultura Cívica, corria, portanto, a administração do segundo governo eleito por voto popular e direto no Distrito Federal (2000-2006), mas o primeiro a ser eleito para o período completo de seis anos, já que a reforma política de 1996 para o Distrito Federal contemplou uma eleição para Chefe de Governo em 1997, com a intenção de homologar, três anos depois, a eleição local com a federal do ano 2000. Assim, desde a eleição local de 1997, o PRD começou a governar a Cidade do México.⁴ Três anos depois, na eleição federal de

⁴ O Partido da Revolução Democrática (PRD) foi formado em 1989, após uma mobilização nacional em contra das irregularidades eleitorais de 1988, eleição que levou à Presidência da República a Carlos Salinas de Gortari, do Partido Revolucionário Institucional (PRI). O PRI governava a Federação desde 1929, como resultado da pacificação das forças armadas da Revolução mexicana. No ano 2000, o PRI perdeu, pela primeira vez, a eleição para Presidente da República.

2000, o Partido Revolucionário Institucional (PRI), partido que governava a federação desde 1929, perderia, pela primeira vez em setenta anos, a Presidência da República, e o Partido Ação Nacional (PAN) ganharia a eleição.

Esta conjuntura político-eleitoral na capital mexicana não é um fato totalmente descolado da contratação, em 2002, de *Giuliani Partners* para uma assessoria sobre a ordem e a segurança na cidade, e tampouco descolado, especialmente, da discussão e aprovação de uma lei que regula usos e comportamentos no espaço público da Cidade do México.⁵ Estabelecerei uma relação entre estes dois fatos, mas uma relação não necessariamente ideológica –esquerda vs. direita, progressismo vs. conservadorismo, que apontaria a uma contradição entre a orientação ideológica do governo da cidade e a orientação ideológica do consultor–, senão uma relação cronológica e discursiva sobre a centralidade das leis para o exercício de um governo democrático, como foi considerado o governo do Distrito Federal após as reformas dos anos noventa que permitiram a eleição popular de seus governantes.

Embora a aplicação de novas formas de controle e de gestão da ordem pública seja uma experiência internacional, com traços compartilhados e características comparáveis entre países e cidades diversos (*vide* especialmente, Garland, 2001), acredito que a história política mexicana incubou um discurso –realmente uma retórica– particularmente iterativo sobre a relação entre democracia e lei, entre o poder objetivo das leis frente ao poder arbitrário dos governantes, uma oposição que finalmente dizia respeito à objetividade de um regime democrático perante a arbitrariedade de um regime autoritário.⁶ Em termos breves, esta oposição constituiu não só uma construção discursiva de ataque ao governo do PRI, mas também uma construção particular do valor da legalidade, que colocou “a Lei” –em abstrato, com maiúsculo– como fonte última da racionalidade estatal. É um discurso de substrato fortemente weberiano, e também curiosamente descuidado das relações sociais que se tecem ao redor das legalidades estatais, nas dinâmicas territoriais e nas redes de poderes locais, o que esta dissertação, finalmente, procura indagar. Tratarei desta relação e desta construção discursiva um pouco mais à frente. Por enquanto, interessa colocar as

⁵ A Cidade do México não é uma exceção em aplicação de políticas de “tolerância zero”. Outras cidades reportam experiências similares à que tentarei descrever aqui, mesmo não tendo contratado uma consultoria com o grupo de Giuliani. Alguns países e cidades com situações similares são o Reino Unido (Mooney & Young, 2006), Itália (Moroni & Chiodelli, 2014), Buenos Aires (Tiscornia, 2004a; Pita, 2012), Seattle (Beckett & Herbert, 2008), São Paulo (Mitchell, 2011 e, claramente, Nova York (Mitchell & Beckett, 2008).

⁶ Devido à configuração eleitoral do país, à concentração do poder político e às práticas de controle social do PRI, o México foi caracterizado como um regime autoritário ao longo do século XX.

características elementares que configuraram o surgimento da Lei de Cultura Cívica, as problemáticas, as justificativas, os espaços e suas práticas, os interesses e os interessados.

Assim, neste capítulo farei um percurso pelos seguintes pontos. Primeiro, traçarei uma breve reconstrução do momento político e social que detonou a discussão e aprovação da Lei de Cultura Cívica: a situação de insegurança da Cidade do México nos primeiros anos da década de 2000, a consultoria Giuliani, os espaços assinalados como problemáticos para a ordem urbana e a relação da Lei de Cultura Cívica com o conjunto de recomendações da consulta. Segundo, passarei a caracterizar o discurso político sobre o valor da legalidade na democracia mexicana e suas repercussões sobre a concepção do funcionamento da Lei, do poder do Estado e da autoridade política. Terceiro, farei uma breve descrição do debate político-legislativo ao longo do percurso de discussão e aprovação da Lei de Cultura Cívica. Finalmente, proporei uma cartografia de referência teórica para problematizar esses discursos e essas concepções, especialmente à luz dos dados levantados em pesquisa de campo –dados que serão analisados no capítulo três. É uma cartografia teórica que foca sua atenção em práticas, situações e acontecimentos contextualizados, uma literatura intimamente vinculada com uma proposta metodológica de aproximações etnográficas, porém não menos sugestiva em quanto a chaves analíticas.

Procurro, com isto, assentar as bases da argumentação da dissertação. Esta é uma dissertação construída sobre uma pesquisa de campo de quatro meses nos circuitos de um *juzgado cívico* do Centro Histórico da Cidade do México. No entanto, esta dissertação não procura ser exclusivamente uma análise da Lei de Cultura Cívica e seus instrumentos de sanção, mas tampouco um estudo de generalizações grandiloquentes. Tento calibrar esta afirmação: o *juzgado cívico* não é uma instituição de direito penal, mas uma de um âmbito ambíguo e flexível: o direito administrativo. Embora seja responsável por infrações a uma lei, o *juzgado cívico* não é um ministério público (ainda que, em sua localização territorial, esteja com frequência junto a um deles e compartilhe com ele alguns espaços de funcionamento), e o mundo das infrações cívicas não é o dos roubos, os homicídios, os sequestros, as desapareições. Isto quer dizer que nos assuntos tratados nos *juzgados cívicos* não está em jogo a vida, a liberdade ou um horizonte de dez, quinze ou trinta anos da vida de uma pessoa; o que está em jogo nesses juízos, nessas avaliações administrativas, nesses encontros com os agentes do Estado, é geralmente algo mais corriqueiro, muito mais pedestre: o tempo de trabalho de um vendedor informal ou precário (geralmente) e parte dos ganhos diários de um comércio da zona. Acontece também que esteja em jogo o tempo, simplesmente –e um pouco de dinheiro–, de um cidadão comum, que não estava

trabalhando, muito menos participando dos fluxos e porosidades das fronteiras entre o legal e o informal.

Por isso, perante a pergunta de por que uma pesquisa sobre os *juzgados cívicos*, esses lugares desconhecidos, opacos e quase insignificantes do governo local, essas instituições praticamente invisíveis e tão longínquas do grande poder político, das decisões de peso, do mundo da discussão pública, não encontro uma resposta direta que ataque o coração da pergunta. O que consigo fazer —e acho que isso é parte constitutiva da resposta— é relacionar essa “micro-realidade” dos *juzgados* com a reflexão e análise de outros objetos, objetos abstratos e intangíveis, geralmente aceitos como entidades imutáveis e de poder explicativo próprio, como Lei, Estado, Legalidade. No fundo, acredito que quando falo e reflexiono sobre isto, sobre uma lei e seus instrumentos, estou, em realidade, pensando e falando também sobre outras coisas. A Lei de Cultura Cívica e o *juzgado cívico* funcionariam então como lentes para observar e descrever dinâmicas sociais que percorrem seu próprio campo, mas que também encenam dinâmicas e relações que questionam o funcionamento e a coerência desses outros “macro-conceitos”. Porém, o exercício de análise e reflexão desta dissertação não deixa de estar ancorado num campo circunscrito de acontecimentos e experiências. O que poderá dizer-se sobre a Lei de Cultura Cívica e os *juzgados cívicos* não poderá dizer-se sobre a totalidade das leis e dos instrumentos de sanção do Estado mexicano, tampouco sobre o Estado como entidade única e coerente, ou sobre a legalidade como racionalidade homogênea das instituições políticas. Acho equilibrado dizer que os achados de pesquisa podem assinalar conexões entre um campo de ações e de experiências e um outro campo de abstrações e conceitos, mas sempre *dentro* do campo empírico das dinâmicas e relações dos *juzgados cívicos*. Será tarefa desta dissertação descrever esses vínculos, tecer essas relações e propor as conexões entre as observações empíricas e as abstrações conceituais.

Seria pertinente fazer, então, a distinção entre o objeto empírico e o objeto analítico deste trabalho (*vide* Auyero, 2007, pp. 25- 26). O objeto *empírico* são as dinâmicas e acontecimentos de um *juzgado cívico* no Centro Histórico da Cidade do México, um campo de interações e relações em torno às tramas de uma lei e seus instrumentos de sanção; enquanto o objeto *analítico* são os usos —certos, corretos, errados, interessados ou distorcidos— da lei na construção de uma noção de legalidade e as relações que se formam e conformam com o Estado e seu aparato, a autoridade e suas formas de coerção e controle. O objeto, portanto, não é exclusivamente uma lei nem exclusivamente seus instrumentos, mas sim as relações e as dinâmicas que se tecem em torno deles, relações e dinâmicas que

dizem coisas respeito ao poder, ao Estado, à legalidade e às formas de autoridade e sujeição política. É objetivo central deste trabalho inquirir o que essas dinâmicas e relações sugerem sobre o funcionamento de uma estrutura legal e sobre as formas em que o Estado mexicano encena uma inscrição social em espaços e territórios atravessados por fronteiras do legal/ilegal, informal/informal, por práticas que fogem à definição legal e por acordos políticos, às vezes em vigor, às vezes instáveis.

1.1 O momento Giuliani

Algumas pesquisas e estudos desenvolvidos no campo da sociologia da punição (por exemplo, Rose, 2000; Garland, 2001; Vaughan, 2000; Wacquant, 2009 [1999]; Beckett & Herbert, 2010) têm assinalado uma tendência internacional, desde os anos oitenta, em temas de segurança e justiça que privilegia a gestão de riscos e as sanções punitivas sobre o ideal reabilitativo que caracterizava as políticas e ações estatais dos anos 60 e 70 (Garland, 2001, especialmente cap. 1). Estes estudos mostram que as mudanças nestes setores e as experiências de encarceramento em massa, “mão dura”, “zero tolerância”, e outras medidas que delimitam uma “nova racionalidade penal” (Wacquant, 2009 [1999]; Garland, 2001), são experiências extendidas a vários países e que configuram um campo de características compartilhadas nos setores de segurança e justiça. Por isso, o momento Giuliani no México pode considerar-se um momento transversal, uma experiência comum a várias cidades e regiões do mundo, e oferecer pontos de encontro e comparação que permitam estabelecer diálogos transnacionais.

Assim, no México, as condições que configuraram o surgimento da Lei de Cultura Cívica têm um ancoramento importante na problemática de segurança pública que, em meados da década dos anos noventa, começou a reclamar a atenção da opinião pública mexicana pelo aumento generalizado dos crimes registrados. Tanto as reportagens midiáticas quanto as estatísticas oficiais e as pesquisas independentes registravam uma progressão em vários delitos. Trago à discussão estas cifras e as repercussões dentro do aparato estatal.

1.1.1 Segurança pública e reformas estatais

Mas antes, devo fazer uma advertência básica e necessária. Usar dados sobre justiça e segurança sempre produz dúvidas e controvérsias sobre as fontes, a confiabilidade, a continuidade e a consistência da informação, especialmente quando provêm de instituições

estatais. A informação que uso nesta seção pode, portanto, sofrer essas debilidades, e a uso com esses riscos em conta. Porém, não procuro usar as cifras como argumento nem colocar os números como fato inquestionável; o que procuro fazer, pelo contrário, é ilustrar um ânimo generalizado, uma percepção estendida sobre o processo de insegurança no país e na cidade do México, um desenvolvimento que, mesmo podendo ter diferenças em números e quantidades, apontava a uma direção consensuada. É essa direção, portanto, que quero salientar, porque foi ela quem fez possível a mobilização de uma retórica que privilegia a ação do Estado, o uso de “mão dura” e a ativação de medidas governamentais para a segurança pública. Acredito, portanto, que as orientações gerais dos números e das cifras marcam as balizas dessa direção e da ativação dessa retórica, e não realmente a “realidade” dos números e dados oficiais.

Por exemplo, segundo dados do Conselho Cidadão para a Segurança Pública e a Justiça Penal utilizados por Pérez García (2004, p. 6), entre 1990 e 1996, a taxa de criminalidade no país registrou um aumento de 57,4% e alcançou um “máximo histórico” no ano seguinte, quando a porcentagem com respeito a 1990 foi de 67,4%. A taxa relativa por cada cem mil habitantes conservou a mesma direção, passando de 1.110 em 1990 a 1.618 em 1997 (Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, A.C., 2003). No Distrito Federal, segundo dados da Procuradoria Geral de Justiça do Distrito Federal (PGJDF), “a média diária de crimes de jurisdição local denunciados perante o Ministério Público local aumentou de 366 em 1993 a 679 em 1996 e a 700 em 1997. De forma similar, os principais delitos aumentaram de 191 delitos denunciados em 1993 a 461 em 1996 e 464 em 1997” (Pérez García, 2004, pp. 5-6).⁷ Esses principais delitos, segundo a classificação da PGJDF, compreendem os roubos –a transeuntes, moradias, negócios, veículos e transporte–, lesões dolosas, homicídios dolosos e estupros. Aliás, segundo informação da Fundação Mexicana para a Saúde, entre 1990 e 1996, na Cidade do México “a porcentagem de roubos com violência incrementou-se de 38,5% a 55,5%” (Davis, 2007, p. 642). Desta forma, em 1996, segundo informação de Arturo Alvarado, o Distrito Federal mexicano ocupou o sétimo lugar dentre as dez cidades mais perigosas do mundo, embora em quesitos como a taxa de homicídio estivesse atrás de grandes cidades latino-americanas,

⁷ Arturo Alvarado reporta números similares: “o período de 1995 a 1997 mostra com nitidez um aumento do crime que contrasta com as médias dos últimos dez anos. Nesses três anos, a média diária de delitos denunciados perante a Procuradoria de Justiça do D.F. acrescentou-se, ao passar de 550 a 720 delitos diários (circa 264 mil delitos no ano)” (2012, p. 54. Tradução minha).

como São Paulo, Rio de Janeiro, Medellín, Bogotá e Cali (Alvarado Mendoza, 2012, p. 51).⁸

Eram tempos de violência crescente, e tempos também de um aumento de delitos de alta visibilidade. O sequestro começava a posicionar-se como um crime de alta incidência. Em 1994, por exemplo, houve na capital do país vários sequestros de empresários e figuras públicas, como Alfredo Harp Helú, presidente de um dos grupos financeiros mais lucrativos do país; enquanto surgiam criminosos com práticas quase inacreditáveis, como “El Mochaorejas”, famoso por cortar as orelhas de seus sequestrados. Dez anos depois, justamente quando se aprovava a Lei de Cultura Cívica, os sequestros ganhavam tanta visibilidade que, segundo algumas medições, o México seria o segundo país do mundo com maior número de sequestros de civis, após a Colômbia, enquanto o Distrito Federal figuraria, consistentemente, como a entidade com maior número de sequestros registrados em território nacional (*Crónica*, 19/01/2004).⁹ Assim também, o homicídio doloso alcançou números recordes em nível federal em 1992, com 19,7 homicídios por cada cem mil habitantes, enquanto no Distrito Federal, o recorde foi alcançado em 1997, quando o índice registrou ao redor de 15 homicídios por cada cem mil habitantes (Escalante Gonzalbo, 2010).¹⁰ Nos anos 2000, a tendência nos homicídios começou a mudar –somente até 2007, o fatídico ano do começo da “guerra contra o narcotráfico”¹¹ –, mas outros delitos, notadamente o sequestro e sua variante “sequestro express”, não evidenciam um registro consistente que indique o mesmo movimento descendente.

A criminalidade e a violência aumentavam, ativando alarmes generalizados dentro do aparato estatal para decidir e implementar mudanças, mas certamente também contribuíram vários acontecimentos de corte político no cenário nacional para começar uma reformulação dentro das políticas de segurança pública. Um deles, por exemplo, foi o

⁸ Alvarado fornece ainda mais dados: “Em 1999, no final do primeiro ano da alternância no governo da capital, a Cidade do México e o Estado do México contribuíam respectivamente com 10% e 8% do total de delitos de jurisdição estadual no país. Para 2008, a Cidade do México contribuía com 6% do total dos delitos nacionais registrados pelas autoridades (os dados provêm do INEGI). A metrópole diminui sua aportação à violência delitiva no México; mas não tanto porque os crimes diminuíssem na capital, mas porque aumentaram em outras regiões do país” (Alvarado Mendoza, 2012, p. 53).

⁹ Em um estudo publicado em 2008, a ONG IKV Pax Christi posicionou o México como o país com maior número de sequestros em nível internacional, seguido pelo Iraque. A nota foi dada pela CNN, em agosto de 2008.

¹⁰ Os dados de Arturo Alvarado coincidem no ano de 1997 como o ano com a maior taxa de homicídios no Distrito Federal. Porém, enquanto Escalante Gonzalbo registra uma taxa de 15 homicídios por cada cem mil habitantes, Alvarado registra uma cifra maior, de 19 homicídios para cada cem mil habitantes (Alvarado Mendoza, 2012, p. 55).

¹¹ No México chama-se de “guerra contra o narcotráfico” ao enfrentamento entre o Estado mexicano e vários carteis de tráfico de drogas e atividades ilegais que começou em dezembro de 2006 e cujos operativos continuam até hoje. Esses enfrentamentos desenacadaram aumentos nas taxas de homicídio e outros processos violentos em algumas regiões do país.

levantamento armado no estado de Chiapas, conduzido pelo Exército Zapatista de Liberação Nacional (EZLN) em 1 de janeiro de 1994, o mesmo dia em que o Tratado de Livre Comércio da América do Norte entrou em vigor. Nesse mesmo ano, em março, o candidato presidencial do PRI, Luis Donaldo Colosio, foi assassinado em um evento de campanha em Tijuana, no norte do país. Alguns meses depois, em setembro de 1994, o secretário geral do PRI, José Francisco Ruiz Massieu, foi também assassinado em plena rua do centro da Cidade do México e, ao terminar o ano, o governo federal anunciou a desvalorização do peso, dando início a umas das crises econômicas mais profundas do século XX no México. As repercussões eventuais dessa crise consideram-se dentre os fatores causais do aumento geral da delinquência no país.

Os eventos continuaram em várias frentes nos anos que seguiram. Em junho de 1996, o Exército Popular Revolucionário (EPR) fez sua primeira aparição como guerrilha no estado de Guerrero, enquanto o mundo do narcotráfico veria acontecer, também, outros processos de desestabilização. Em 1997 morreu o grande capo do cartel de Juárez, Amado Carrillo Fuentes, e nesse mesmo ano as autoridades estadunidenses e mexicanas ativaram um ataque contra o cartel de Tijuana. Não surpreende então que, anos depois, no momento crítico do enfrentamento contra o narcotráfico, circulasse com força em alguns meios a caracterização do Estado mexicano como um estado prestes à falência, “sob consideração para um colapso rápido e súbito”, como descreveu um documento de 2008 do *United States Joint Forces Command* (USJFC, 2008, p. 36).

Este panorama era parte do cenário do momento Giuliani, já que os eventos dos anos 2000 no Distrito Federal tinham um correlato com o ambiente nacional e local dos anos noventa. Desde então, a tendência geral da incidência delitiva e os grandes escândalos da segurança nacional produziram mudanças no campo estatal e nas estratégias do governo federal, reformas às que o Distrito Federal não permaneceu imune. Considero que a consulta Giuliani inseriu-se, de fato, nessa tentativa geral de reestruturação institucional do Estado mexicano que tinha começado desde a década dos anos noventa e que se aprofundou com a entrada do primeiro governo de oposição na Presidência da República no ano 2000. Essas reestruturações e mudanças institucionais, legais e administrativas formavam parte de uma estratégia para fortalecer a capacidade estatal de gerir a ordem no território nacional e, posteriormente, de construir um aparato administrativo cujas dinâmicas e racionalidades desvinculariam-se das formas “tradicionais”, ditas priistas, de exercer o poder político.

Assim, por exemplo, em 1995 conformou-se o Sistema Nacional de Segurança Pública como sistema de coordenação política institucionalizada entre Federação e Estados,

com o objetivo de unificar a política nacional de segurança pública. Em 1996 aprovou-se a Lei Federal contra o Crime Organizado, e três anos depois, em 1999 reestruturou-se o corpo policial federal em uma única Polícia Federal Preventiva (Vargas Casillas, 2001). Já em 2000, com o novo Presidente, criou-se um ministério encarregado exclusivamente da segurança nacional, o Ministério de Segurança Pública (*Secretaría de Seguridad Pública*, SSP) uma atribuição que antes pertencia ao Ministério do Interior (*Secretaría de Gobernación*)¹² (Herrera-Lasso M., 2010; Zackseski, 2006), e finalmente, em 2005, ainda na administração do Presidente Fox, foi aprovada a primeira Lei de Segurança Nacional, que reforçou as ações no campo e que estipulou novas intervenções do Estado sob o manto da segurança pública (Piñeyro, 2010; Herrera-Lasso M., 2010; Lima Malvido, 2011).

No Distrito Federal, os tempos políticos próprios da capital impuseram também suas dinâmicas reestruturadoras. Após a reforma política que permitiu a eleição do Chefe de governo da cidade, em 1997, houve, no nível local, tentativas de reformar o corpo policial, já que “boa parte do controle policial continuava em mãos dos membros da antiga elite política (principalmente dentro do PRI)” (Alvarado & Davis, 2003, p. 153). Pouco depois, a finais de 2001, na administração de Andrés Manuel López Obrador, instaurou-se uma reorganização administrativa que dividiu o território da cidade em setenta Coordenações Territoriais de Segurança Pública e Procuração de Justiça, com o objetivo de melhorar a proximidade e o funcionamento desses serviços públicos (Zackseski, 2006, p. 185). Finalmente, em 2003, após a visita de Giuliani e as discussões consequentes sobre a situação de insegurança urbana e a necessidade de uma política mais forte, modificou-se o código penal local para endurecer algumas penas e mudar os critérios de liberdade sob fiança. Dessa forma, segundo as estatísticas do Governo do Distrito Federal (GDF), após 1997, a incidência delitiva começou a diminuir na cidade capital, particularmente em roubos e em homicídios dolosos (Sarmiento, 2002; *Diario de Debates*, 17/09/2003, p. 16).¹³

¹² Porém, este ministério foi dissolvido em 2013, após a entrada de uma nova administração priista no governo federal. As funções do Ministério de Segurança Pública passaram novamente ao Ministério do Interior.

¹³ Cito parte da comparecência do Chefe de Governo do Distrito Federal na câmara legislativa local, com motivo do informe anual de governo, em 2003. Declarou, por exemplo:

En el período de 1995-1997 se registraron, en promedio, 2.98 homicidios dolosos cada día; de 1998 a 2000, bajó a 2.34 y, en lo que va de nuestra administración, se ha reducido a 2.1. Según cifras de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, la Ciudad de México ocupa el lugar 16 en homicidios, entre las 32 entidades federativas del país.

En cuanto a robo de vehículo, comparando los mismos períodos, de 156 por día, pasó a 125 y, en los 34 meses que llevamos, el promedio diario es de 98. O sea, 37 y 21 por ciento menos respectivamente. Estos datos provienen de las estadísticas de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, pero coinciden con mediciones realizadas por organizaciones de la sociedad civil.

Porém, no ano 2002, quando Giuliani foi contratado pela prefeitura da cidade, as pesquisas de vitimização e de percepção de insegurança mostravam um panorama ainda precário no campo da segurança pública. Neste panorama, a chamada “cifra negra”, a “cifra oculta” dos delitos não denunciados perante os ministérios públicos, era muito alta. Assim, por exemplo, em maio de 2002, o Instituto Cidadão de Estudos Sobre Insegurança (*Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad*, ICESI) divulgou os resultados de seu primeiro estudo sobre insegurança no país. Perante a diminuição nas estatísticas oficiais, o estudo colocava uma “cifra oculta” de três milhões de delitos não denunciados nacionalmente, ao redor de 71% do total da incidência registrada no estudo, consequência direta do burocratismo e da falta de confiança nas autoridades políticas. Nesse estudo, além do mais, o Distrito Federal figurou como a entidade federativa onde a população se sentia mais insegura (Sarmiento, 2002). A queda nos índices oficiais não parecia refletir uma melhora nas percepções e avaliações dos cidadãos. A insegurança, mesmo diminuída, permanecia no foco de atenção.

Em contrapartida, a atividade policial na cidade capital mostrava também –em 2002 e nos anos seguintes– uma forte movimentação. Segundo dados analisados por Arturo Alvarado, “entre o ano 2002 e o 2009, as polícias da SSPDF¹⁴ apresentaram¹⁵ ou prenderam perante juízes cívicos e ministérios públicos uma cifra próxima a 2.482.004 pessoas. As polícias tiveram em custódia uma magnífica quantidade de pessoas. Quase uma de cada três pessoas na cidade” (Alvarado Mendoza, 2012, p. 124. Tradução minha).

Porém, as apresentações aos *juzgados cívicos* compunham a maior proporção destas detenções. Apesar de serem consideradas infrações menores, as apresentações aos *juzgados cívicos* representaram, nesses anos e segundo os mesmos dados, mais de 70% das *remisiones* policiais. Continúa Alvarado: “No caso das pessoas apresentadas, 74,7% foram a juízes cívicos e o resto a ministérios públicos (supostamente por cometer uma falta). Estas

Tal es el caso de la evaluación trimestral que, desde 1993, efectúa la Cámara de Comercio de la Ciudad de México. Según esta fuente, de 1995 a 1997, el índice de robo a negocios en la ciudad fue de 28.4; de 1998 a 2000, fue de 18.1 y, en lo que va de nuestra administración, es de 8.6. Inclusive, en el trimestre de junio a agosto de este año, ha sido de 6.5. La propia Cámara de Comercio ha reconocido que se trata del índice más bajo en diez años. Asimismo, la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros sostiene que, durante este año, en la Ciudad de México se ha registrado una disminución de 11.45 por ciento en robo de vehículos asegurados mientras que, en el resto del país, se incrementó en 10.48 por ciento (*Diario de Debates*, 17/09/2003, p. 16).

¹⁴ “Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal”, o ministério local que comanda os corpos policiais da cidade.

¹⁵ Em Espanhol o verbo usado é o de “*remitar*”, definido como “enviar algo a determinada pessoa de outro lugar” ou “deixar ao juízo ou ditame de alguém a resolução de algo”. Uma *remisión* seria, portanto, a apresentação de uma pessoa diante um juiz ou diante alguém que dite uma resolução. Neste sentido optei pela tradução em Português de “apresentar/ apresentação”.

cifras mostram que a Polícia Preventiva da capital é uma polícia de ordem e controle público, e não só de perseguição de delitos” (*loc. cit.* Tradução minha). Em anos recentes, esta correlação permaneceu. Segundo o *Segundo Informe de Gobierno do Distrito Federal*, de janeiro de 2008 a setembro de 2014, as *remisiones* aos *juzgados cívicos* representaram 74,9% do total de apresentações policiais na cidade. De janeiro a setembro de 2014 os *juzgados cívicos* atenderam pouco mais de 84% das apresentações policiais (GDF, 2014, pp. 309- 310).

1.1.2 A consultoria

O suposto dessa percepção de insegurança também residia na existência de amplos espaços sociais à margem do império da lei, espaços que na Cidade do México tradicionalmente catalisaram medos urbanos, associados ao crime e a tráficos ilícitos, identificados, no mais das vezes, com os lugares de concentração do comércio informal que existe desde há muito tempo, pelo menos desde os anos 30 do século XX, mas que ganhou especial importância e centralidade nesses últimos anos. Esses lugares e sua associação com mercados ilegais/ ilícitos formavam um discurso no que o Estado aparecia como ausente, no mais das vezes, mas também como coisa sem autoridade, como fonte de tolerância e negociação, de corrupção e relações turbulentas. Assim, o discurso da insegurança urbana passou a ganhar centralidade, evocando justamente a exigência de novos mecanismos e procedimentos para a gestão da ordem urbana, mecanismos que exigiam um novo tipo de autoridade.

Não coloco os fatos em dúvida: houve, certamente, um aumento considerável da incidência delitiva no país, como houve um momento delicado no âmbito da segurança pública da Cidade do México. E havia –como ainda há– um mundo de negociações e intercâmbios turbulentos entre o Estado e outros agentes, agentes que transitam continuamente entre as fronteiras do legal, do informal e do ilícito. O que aqui é posto em questão não são os fatos, senão a utilização desses fatos na construção de um discurso, um discurso que elabora sobre uma hipotética fraqueza/ fortaleza do Estado e da objetividade legal. Os fatos foram capitalizados para desenhar “roteiros” de reconstrução/ reconstituição de uma capacidade de governo, de uma racionalidade estatal. “Ha de se fazer isto”, “ha de se fazer aquilo”, ou mais especificamente: “o Estado mexicano ha de fazer isto para reconstituir seu domínio sobre o território/ sobre as condutas/ os mercados/ a população” é o protótipo de proposta que produziram as 146 recomendações da consulta Giuliani e que provocou a discussão da Lei de Cultura Cívica. O momento Giuliani é uma representação

desse discurso, e a Lei de Cultura Cívica apresentou-se como um instrumento dessa desejada onipresença do Estado. O que importa aqui é a construção desse espaço discursivo, pois ele abriu passo a decisões futuras sobre as responsabilidades do Estado –e seu leque de opções– para fazer frente à situação.

O conjunto de recomendações entregue pela equipe de Giuliani era, efetivamente, uma reelaboração de recomendações típicas do enfoque de “zero tolerância”, que incluíam estratégias de enquadramento de comportamentos ditos “de risco”, além de uma série de mudanças na gestão da força policial, sob a ideia de que as pequenas incidências, os pequenos comportamentos em espaços públicos, são um passo prévio, como uma semente, de delitos mais graves. David Garland descreve fielmente o enfoque punitivo da visão de Giuliani:

Hoje, não há tal coisa como crime sem vítima. Se ninguém em particular é prejudicado pela conduta em questão, isso não impede a invocação de uma vítima coletiva –‘a comunidade’ e sua ‘qualidade de vida’– imaginada como quem sofre os maus efeitos que devem sempre fluir do comportamento proibido, por mais trivial que seja. [...] Cada delito menor, cada ato de conduta desordeira –especialmente se cometido por pessoas pobres em espaços públicos– é agora considerado como prejudicial para a qualidade de vida. Na sociedade de alto crime [*high-crime society*], crimes pequenos são vistos cumulativamente e ‘a comunidade’ é a vítima coletiva, que serve a todos os fins (Garland, 2001, p. 181. Tradução minha).

É um enfoque que afeta especialmente os setores de baixa renda, excluídos de políticas e programas de proteção social e mobilidade econômica, e que vincula esses setores sociais com práticas criminais e comportamentos socialmente indesejados. Garland, novamente, faz uma descrição muito próxima do significado do crime com respeito às novas políticas de segurança e controle social, dentre as quais pode ser considerada a Lei Cultura Cívica na Cidade do México:

O crime –junto com comportamentos associados às ‘classes baixas’, como abuso de drogas, gravidez na adolescência, monopaternidade e dependência da proteção social– chegou a funcionar como uma legitimação retórica para políticas sociais e econômicas que efetivamente puniram os pobres e como justificativa para o desenvolvimento de um Estado disciplinário forte. [...] O crime passou a ser visto como um problema de indisciplina, de falta de autocontrole ou controle social, uma questão de indivíduos perversos que precisavam ser dissuadidos e que mereciam ser punidos. Em vez de indicar necessidade ou privação, o crime era uma questão de culturas ou personalidades anti-sociais, e de uma escolha individual racional perante uma frouxa

aplicação da lei e regimes brandos de punição. Neste período de águas divisórias, o controle eficaz da criminalidade passou a ser visto como uma questão de imposição de mais controles, aumento de desincentivos, e, se necessário, de segregação do setor perigoso da população (Garland, 2001, pp. 101- 102. Tradução minha).

Assim, no documento entregue pela consultoria, por exemplo, há recomendações que focalizam a atenção em práticas como a prostituição, outras, no grafite urbano, na produção de barulho, inclusive nos “flanelinhas” e “limpa-parabrisas” que proliferam nas ruas da cidade (SSPDF, 2003). Só para citar alguns exemplos, transcrevo três recomendações do documento da consultoria:

13.-Modificar el espacio público en las zonas criminógenas

Ya que los congestionamientos y calles con grandes volúmenes de gente facilitan su trabajo a la delincuencia, se debería hacer un plan por zona con la participación de las autoridades delegacionales y la PGJDF para modificar hasta donde sea posible, las condiciones que favorecen el delito. Es el caso del Centro y los grandes puntos de transferencia de transporte.

[...]

123.- Medidas efectivas de control para evitar la proliferación de franeleros y limpia-parabrisas

En los últimos años, se ha multiplicado exponencialmente el número de personas que hacen de la vía pública su espacio de trabajo. Ya sean los “franeleros” que apartan con objetos los lugares de estacionamiento en la calle para luego cobrar por su uso, o los “limpia-parabrisas” que imponen un servicio no solicitado. El hecho es que ambos casos constituyen un problema para los habitantes de la ciudad. La SSP ha considerado necesario que todos ellos sean identificados y que se instrumenten mecanismos para impedir su proliferación y arrancar con una política de empleo-estudio obligatoria para los mas jóvenes.

[...]

126.- Sanción efectiva al alcoholismo en la vía pública y control de expendios que vendan bebidas a menores

El alcoholismo en la vía pública provoca múltiples problemas y es la razón principal detrás de muchos de los homicidios en riñas y los accidentes automovilísticos. Se deben hacer efectivas las sanciones para quienes lo practican en detrimento de las comunidades, de ahí que se hayan presentado a la SSP diversas recomendaciones para lograrlo, incluyendo el control de los establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas que vendan a menores de edad (SSPDF, 2003, pp. 39- 40).

Outro aspecto importante das recomendações da consultoria Giuliani foram as propostas para “modernizar” as operações da força policial na cidade, propostas centralizadas na aplicação de tecnologia para medir e monitorar tanto as atividades policiais quanto a incidência delitiva, e propostas centralizadas em mudanças institucionais para melhorar o funcionamento dos mandos, e o recrutamento, supervisão e avaliação do corpo policial. A adoção do programa computacional *Compstat* (para registrar informação, sistematizar dados, fazer análises de crimes e riscos) era fundamental, assim como a aplicação de outras tecnologias –como câmeras de vigilância e botões de emergência– em espaços prioritários ao longo da cidade. Esses pontos e recomendações foram traduzidos, de várias formas, em mudanças e reformas na gestão da ordem e da segurança na cidade capital.

Não há uma versão unificada da origem da contratação da empresa do ex-prefeito de Nova York. Há versões que apontam a Andrés Manuel López Obrador, o prefeito da cidade; porém, há também versões difundidas que assinalam a Carlos Slim, o empresário mais rico do país, dono do Grupo Carso, que aglomera várias empresas, como as telefônicas Telcel, Telmex, Embratel e Claro, e dezenas de empresas que participam dos setores mineiro, químico, automotriz, de construção, de telecomunicações e de comercialização de produtos de consumo. Em 2014, a revista *Forbes* posicionou Carlos Slim e sua família no segundo lugar dentre as pessoas mais ricas do mundo, com 72,9 bilhões de dólares. Há indícios e evidências de que Slim efetivamente participou da contratação de *Giuliani Partners* e que participou, igualmente, do pagamento do valor da consultoria, cuja contratação atingiu 4,3 milhões de dólares (Davis, 2007, pp. 648-49; SSPDF, 2003, p. 49).

1.1.3 Focando o centro no Centro

Algumas pesquisas e a mídia nacional identificam um interesse preponderante da presença de Slim no momento Giuliani, interesse focado no resgate do Centro Histórico da cidade. As recomendações da consultoria apontavam, de forma indireta, à reorganização desta zona da cidade, tanto pelas sugestões de vigilância policial quanto pela tipificação de vários comportamentos nos espaços públicos como fatores de risco à segurança e à ordem pública. O centro da cidade concentrava ambos aspectos: alta incidência delitiva¹⁶ e presença de práticas e formas econômicas que faziam do uso do espaço público um elemento central.

¹⁶ Como exemplo: em dezembro de 2002, em intervenção de deputados locais na ALDF para pedir operativos policiais no Centro Histórico, argumentou-se que “com base em estatísticas da Procuradoria capitalina, o Centro Histórico é a colonia de maior índice delitivo na cidade” (vide *Diario de Debates*, 12/12/2002, p. 31).

As novas formas de controle sobre a vida na rua que *Giuliani Partners* recomendaria afetariam drasticamente a situação do centro. Assim, por exemplo, como identificou Diane Davis, dada a concentração do comércio informal nesta zona da cidade, “para grande parte do setor privado, a estratégia de ‘zero tolerância’ de Giuliani era atrativa precisamente porque retiraria os vendedores ambulantes de baixa renda e outros participantes em atividades ilegais das ruas do centro, ao mesmo tempo que tais ações desembocariam em uma cidade renovada que seria atrativa para a classe média consumidora de moradia e serviços urbanos, sem mencionar os turistas estrangeiros e os executivos das empresas transnacionais, com o que se consolidaria a renovação do centro” (Davis, 2007, pp. 650- 60). Segundo dados coletados por Rodrigo Meneses Reyes, as autoridades locais estimavam que a finais dos anos noventa e nos primeiros anos da década de 2000, havia ao redor de 705 organizações de comerciantes de rua formalmente constituídas na cidade e que aproximadamente 120 delas operavam na zona do centro, congregando mais de 30 mil pessoas (Meneses Reyes, 2013, p. 188). Outros autores calculam um crescimento de 44% do comércio informal na cidade entre 1994 e 2002 (Alba & Labazée, 2010, citado por Alvarado Mendoza, 2012, p. 33), concentrado no centro. A ideia implícita, portanto, era que, como apontou Davis, “um plano de ‘zero tolerância’ também ajudaria a ‘resolver’ o problema do comércio informal, um objetivo que outros chefes de governo e donos de comércios estabelecidos tinham tentado alcançar desde quarenta anos atrás. Anteriormente, medidas como a remoção forçada de locais semifixos, envio da polícia montada, re-localização forçada de vendedores ambulantes em mercados recém construídos expressamente para eles ou a brutalidade absoluta contra eles tinham-se usado para eliminar o problema” (Davis, 2007, p. 660).

Aos poucos, o centro da cidade transformou-se em um dos alvos do momento Giuliani, mesmo quando a incidência delitiva e o registro de delitos graves tinham índices altos também em outras zonas da cidade, como as *delegaciones* Gustavo A. Madero e Iztapalapa. Não posso confirmar, com a evidência atual, que este foco no centro da cidade obedeceu exclusivamente –ou prioritariamente– à presença e interesse de Carlos Slim na consultoria Giuliani, mas posso, por enquanto, sinalizar esta relação: o Centro Histórico emergiu como um foco prioritário para receber a atenção das novas medidas de segurança e controle, e conforme passaram os meses, a presença policial e a tecnologia de vigilância – câmeras instaladas em lugares públicos, geridas pela Secretaria de Segurança Pública local– aumentaram. Tal parece que a conjunção de alta incidência delitiva com proximidade de bairros tradicionais de mercados ilegais e um alto número de comerciantes ambulantes

configuraram o Centro Histórico da Cidade do México como uma área prioritária para aplicar as medidas de zero tolerância propostas por Rudolph Giuliani em 2003 (Meneses Reyes, 2013).

De fato, autores como Rodrigo Meneses Reyes assinalam uma superposição de planos entre os acontecimentos e as vinculações de causalidade, já que “a causalidade nunca foi comprovada, mas a coincidência espacial entre crime e atividades econômicas ao nível de rua foi rapidamente traduzida para uma mobilização mais agressiva da lei contra o comércio de rua” (Meneses Reyes, 2013, p. 190). Porém, para as próprias autoridades locais havia uma vinculação entre um plano e outro: “segundo Joel Ortega, o então Secretário de Segurança Pública, os vendedores de rua não só veiculavam a imagem que a lei não estava sendo cumprida no centro da Cidade do México, eles também promoviam a proliferação de outras atividades ilícitas, permitindo aos criminosos usar locais de venda na rua para esperar o momento oportuno para realizar suas atividades e, ao mesmo tempo ficar escondidos da vigilância policial” (Meneses Reyes, 2013, p. 190). Havia alguma coisa perturbadora, não provadamente criminosa, na mistura entre territórios com registro de alta incidência delitiva, comércio informal ambulante e mercados de baixo controle estatal, que pareciam conformar uma certa ameaça à ordem pública. Esses comportamentos perturbadores, cifrados às vezes em mercadorias exibidas em calçadas, em objetos pendurados nas paredes de locais comerciais, ou em um pedaço de flanela no ombro, foram condensados na proposta de Lei de Cultura Cívica que seria discutida a partir de dezembro de 2002 na Assembleia Legislativa do Distrito Federal. Mesmo tendo validade para toda a superfície da cidade capital, a aplicação desta lei teria especial importância para o Centro Histórico, dada sua configuração sócio-espacial.

De fato, já desde finais de 2001, a mídia reportou que o Governo do Distrito Federal tinha planejado colocar um “agrupamento policial exclusivo” de mil elementos no centro da cidade, começando com 250 no começo de 2002 (*Noticieros Televisa*, 11/12/2001). Assim, em maio de 2002, ainda antes da entrega do relatório de Giuliani, a SSPDF implementou o Programa de Segurança Pública do Centro Histórico da Cidade do México, para “reduzir o índice delitivo” da zona (SSPDF, s.d). O momento Giuliani, porém, parece sinalizar, efetivamente, um impulso à focalização securitária no Centro Histórico. Em maio de 2003, por exemplo, segundo declaração do secretário local de segurança pública, começou a operar o posto de mando do Centro Histórico, com cem câmeras, uma central de alarmes e novas unidades de proteção cidadã, com seus agrupamentos policiais (*Diario de Debates*, 24/03/2004, p. 21; *Diario de Debates*, 01/04/2003). Porém, não me é possível saber, com

certeza, com base em informação da SSPDF ou em informação da mídia local, o número certo de policiais que patrulham a zona desde 2002. Não há informação de acesso público neste quesito. Para 2006, por exemplo, calculo, com base em breves descrições da SSPDF sobre o programa no Centro Histórico e sobre as Unidades de Proteção Cidadã, que haviam ao redor de mil elementos policiais no Perímetro A do Centro Histórico¹⁷ –tanto policiais auxiliares quanto policiais preventivos, sem levar em conta a polícia de trânsito, por exemplo–, tal e como tinha planejado o GDF no começo da década (SSPDF, 2006; SSPDF, s.d.). A mesma cifra –de mil policiais– apareceu durante a minha pesquisa de campo, em conversas informais com funcionários da Direção Executiva de Justiça Cívica (DEJC), fazendo referência inclusive ao ano da pesquisa, 2014. Porém, ha de se clarificar que não são mil policiais todo o tempo, ao mesmo tempo, mas sim grupos de 250 policiais aproximadamente, cada turno, somando mil elementos em conjunto (veja-se, por exemplo, SSPDF, 2006, p. 17). Em 2006 também, conservavam-se as cem videocâmaras no Perímetro A do Centro conectadas ao posto de mando central da SSPDF, e em 2011, já haviam registradas 56 alarmas em comércios estabelecidos (SSPDF, s.d; GDF, 2011, p. 43). Assim, até 2008, antes de que se expandisse o uso de tecnologia para vigilância pública, a maior parte das câmeras instaladas na cidade estavam, de fato, no Centro Histórico. A zona de vigilância e policiamento ficou claramente estabelecida.

1.2 “Mão dura”: legalidade e democracia no espaço público mexicano

A preocupação com uma política de “zero tolerância”, de “mão dura”, não é um traço exclusivo da política de segurança no México, tampouco uma proposta inovadora que a consultoria Giuliani importou ao país e implementou no centro da cidade. De fato, as exigências de mão dura, de não tolerar qualquer tipo de exceção, de cumprir cabalmente com toda estipulação legal, é, segundo tentarei argumentar, uma característica própria do discurso democrático no país, da oposição entre impunidade e legalidade que permeou os discursos da transição eleitoral. Estas exigências constituem um discurso político que elabora uma imagem predominante da legalidade, e comunica, especialmente, uma noção ideal da relação entre Estado e direito, geralmente condensada na expressão “Estado de

¹⁷ “El Centro Histórico ocupa un área de 9 km² dividido en dos perímetros: A y B; el perímetro A delimita la mayor concentración de edificios catalogados y espacios públicos de valor patrimonial; el perímetro B es la envolvente en donde la densidad de edificios catalogados es menor y estos además se encuentran dispersos” (CENVI, s.d.). “El Perímetro A corresponde a la ciudad desde su fundación hasta 1830; el Perímetro B corresponde a las primeras expansiones de la ciudad entre 1830 y 1900 aproximadamente” (GDF, 2011, p. 5). *Vide* Anexo 1.

direito”. Para o âmbito da segurança e do controle social, porém, ela tem repercussões particulares. Escalante Gonzalbo assinala algumas linhas gerais:

En general, la retórica de “mano dura” es engañosa, porque tiende a confundir en una misma categoría –la delincuencia– prácticas sociales muy distintas. Las resonancias de la expresión “cero tolerancia” contribuyen a la confusión, porque alimentan la idea de que *la alternativa es el cumplimiento de la ley, sin más, o la complicidad con el delito*. En el espacio público mexicano en los últimos años ha ganado crédito la idea de que la tolerancia hacia los mercados informales e ilegales implica una forma de complicidad punible, y que hay una continuidad imposible de interrumpir entre el comercio ambulante, el contrabando, la droga y los delitos predatorios más graves. De modo que quien tolera lo uno termina tolerando lo otro (Escalante Gonzalbo, 2012, pp. 124- 25. Ênfase minha).

A ideia de que “a alternativa é o cumprimento da lei, sem mais, ou a cumplicidade com o delito” permanece como orientação geral para a ideia do funcionamento do poder político, escapando aos limites das estratégias de segurança pública. Em suas variações, a frase se leria como “a alternativa é o cumprimento da lei, sem mais, ou a cumplicidade com a injustiça/ com a barbárie/ a arbitrariedade/ o poder sem controle”, até chegar à conclusão óbvia de que a alternativa ao cumprimento da lei é a cumplicidade com o não cumprimento da lei, isto é: com um governo pelas armas, pela vontade pessoal, pela corrupção, pelo descontrole e o caos, pelo ingovernável e o irracional. Por isso, talvez, na última década e meia, ao longo do processo de democratização eleitoral no México,¹⁸ o direito, como instrumento de controle e ordem social, tem figurado no coração do debate político e institucional do país. Nos discursos pertinentes à transição, o “respeito à lei” é posto como um elemento primordial do regime democrático, no suposto de que a aplicação das regras gera um espaço em que os atores podem participar em igualdade de condições e no qual as decisões e resultados são desconhecidos de antemão, mas garantidos por procedimentos imparciais e impessoais. Assim, a defesa de um “Estado de direito”, como um Estado que

¹⁸ Uma série de reformas eleitorais federais, que começaram em 1977 –quando permitiu-se a representação proporcional na conformação do Poder Legislativo e ampliou-se a participação de forças políticas nos órgãos de decisão eleitoral– e terminaram em 1996 –quando outorgou-se autonomia com respeito ao Poder Executivo Federal ao recentemente criado Instituto Federal Eleitoral (IFE)–, permitiu que, gradualmente, o partido oficial, o Partido Revolucionário Institucional (PRI), fosse conhecendo perdas eleitorais em diversos municípios e estados do país. Antes das reformas, o PRI não só ocupava o Poder Executivo Federal, mas também a maioria dos governos municipais e estatais. Quando começaram as reformas eleitorais, o PRI ainda governava em todos os 31 estados da República. Além disto, naquele então, o Distrito Federal não tinha estatuto político-eleitoral, e até 1997 foi governado por um “Regente” diretamente designado pelo Presidente da República. Assim, no ano 2000, a Presidência da República foi ganha, pela primeira vez depois de quase setenta anos, por um partido diferente ao PRI. Essa transição foi formulada tanto na discussão acadêmica quanto na opinião pública como a passagem do autoritarismo à democracia.

se gere pela lei e cujo poder é delimitado por ela, tem sido um recurso constante no discurso político e na crítica social. Sobretudo, é um recurso constante em um discurso político que acusa as falhas ou lacunas, as distorções ou deformações do Estado e da cultura política do país.

Esta discussão tem uma série de variantes, e os argumentos oscilam entre a caracterização do México como um Estado falido¹⁹ e a descrição dos mexicanos como culturalmente avessos ao cumprimento da lei, fazendo eco aos argumentos de Octavio Paz e Samuel Ramos.²⁰ De um lado, no discurso público, “a Lei” aparece inteiramente descolada da experiência cotidiana, algo puramente formal, como esfera de conhecimento e como prática exclusiva de juízes e advogados, em lugares fechados e com procedimentos desconhecidos, sob o primado de uma linguagem feita de abstrações e tecnicismos. De outro, nesse discurso, os cidadãos são incapazes de se relacionarem com a lei, de identificá-la, aceitá-la e cumpri-la. E passa-se a dizer então que “assim somos”, que o mexicano é, por constituição natural, incapaz de seguir e cumprir a lei. O ideal da Lei, de um autêntico Estado de direito, é contraposto, portanto, a uma realidade que parece contradizer a possibilidade de alcançar esse ideal: os mexicanos praticam e toleram os comportamentos que se desviam das pautas legais, e o Estado, desprovido de uma “mão dura”, é incapaz de reagir e corrigir essas violações, mesmo menores, mesmo corriqueiras.

Este uso do termo “Estado de direito” não está muito longe de uma concepção propriamente jurídica do termo.²¹ Joseph Raz, por exemplo, define o Estado de direito como uma noção muito próxima àquela utilizada tão livremente no espaço público: “‘Estado de direito’ significa literalmente o que diz: o Estado de direito tomado em seu sentido mais amplo significa que as pessoas devem obedecer o direito e reger-se por ele. Porém, na teoria política e jurídica chegou a ser interpretado em um sentido restringido de que o governo deve ser regido pelo direito e submetido a ele. [...] Esta é a intuição básica da

¹⁹ Vejam-se, por exemplo, as discussões a raiz do Índice de Estados falidos que prepara o Fundo para a Paz e que publica Foreign Policy anualmente. Vejam-se também as declarações políticas feitas devido ao informe do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, *The Joint Operating Environment (JOE)*, 2008, comentado amplamente na mídia nacional e internacional no primeiro trimestre de 2009.

²⁰ O livro de Jorge G. Castañeda. *Mañana o pasado. El misterio de los mexicanos*. México: Aguilar, 2011 talvez seja o exemplo mais recente deste tipo de argumento.

²¹ Apresento a comparação de forma geral e esquemática, já que não é este o lugar para entrar nos detalhes das teorias jurídicas. Eu, além disto, careço das competências necessárias para trilhar os vários caminhos da argumentação teórica do direito. Por enquanto, procuro somente notar que a construção propriamente jurídica do termo “Estado de direito” tem pontos de encontro com o uso corriqueiro da expressão, mesmo se, em algumas ideias e aspectos, é alimentada por noções populares, política e às vezes até demagógicas.

que deriva a doutrina do Estado de direito: o direito tem que ser capaz de guiar o comportamento de seus súditos” (Raz, 2002, p. 17. Tradução minha).²²

A perspectiva jurídica contempla, portanto, uma possibilidade dual, a de que o direito e o poder se confrontem, mas também incorpora o dever de que o direito contrarreste os excessos do poder. O próprio Raz admite que “o direito inevitavelmente cria um grande perigo de poder arbitrário –[mas] o Estado de direito está feito para minimizar o perigo criado pelo próprio direito. [...] Portanto, o Estado de direito é a específica excelência do direito. [...] A conformidade ao Estado de direito é a virtude do direito em si mesma, do direito como direito, independentemente dos propósitos que serve” (Raz, 2002, pp. 30 e 32. Tradução minha). A noção jurídica postula, então, que o Estado de direito abrange como súditos do direito tanto aos cidadãos quanto ao Estado, uma ideia que é igualmente resgatada no discurso corriqueiro do espaço público e da crítica social. Elías Díaz, jurista espanhol, escreve que o Estado de direito implica:

sometimiento del Estado al derecho, autosometimiento a su propio derecho, regulación y control equilibrado de los poderes y actuaciones todas del Estado y de sus gobernantes por medio de leyes, pero –lo cual es decisivo– exigiendo que éstas sean creadas según determinados procedimientos de indispensable, abierta y libre participación popular, con respeto para valores y derechos fundamentales concordes con tal organización institucional (Díaz, 2002, p. 64).

A possibilidade de um iminente choque entre direito e poder não deixa de ser articulada também no espaço público mexicano, e a falta de submissão do Estado ao direito é devidamente identificada. Assim, por exemplo, no que diz respeito ao Estado, ele também é retratado como fonte de não cumprimento, como espaço de negociação constante. O ponto de partida –como identifica Escalante Gonzalbo– é a ideia de que no México a lei não é cumprida:

Los ejemplos, en la experiencia cotidiana de cualquiera, se refieren a la tolerancia de la policía hacia ambulantes, taxistas irregulares, manifestantes, protestas callejeras, infracciones de tránsito, o bien abusos más o menos obvios de burócratas, irregularidades de funcionarios de ventanilla, noticias y acusaciones de corrupción. El término de referencia por el que se explica todo lo demás es la clase política. De todo ello resulta una idea rígida, esquemática, casi infantil del derecho, que se resume en la

²² Para a experiência brasileira, André Oda (2013) analisa minuciosamente as mutações, os usos e as construções discursivas tecidas ao redor do termo “Estado de direito”, seguindo, especialmente, a discussão sobre violência e sistema penal no espaço jornalístico. Na minha pesquisa, porém, não dou conta das mudanças e dos usos variados que possam ocorrer com o termo; quero somente apontar ao fato de que o “Estado de direito” é uma expressão que, em uma mobilização retórica, acompanha a petição de “mão dura” e de “zero tolerância” das autoridades estatais.

expresión ‘cultura de la legalidad’. La contraparte, por supuesto, es la imagen igualmente quimérica de los países en que ‘sí se cumple con la ley’ (Escalante Gonzalbo, 2012, p. 125).

Essa caracterização do Estado como fonte de não sometimento ao direito foi desenvolvida e alimentada como traço primordial do regime priista, do poder autoritário no país. A crítica estabelece basicamente que no México autoritário a lei não era cumprida, porque havia um poder mais alto e mais forte sobre ela: a classe política, o poder do partido. O que contava, nessa configuração do poder, era uma legitimidade que não nascia da Lei, também não de seu cumprimento, mas justamente da capacidade de se impor a ela, e do reconhecimento das situações em que a aplicação da lei não era adequada, fosse porque não havia as condições materiais para cumpri-la, fosse por disputas entre poderes. Por isso, argumenta-se que a transformação de um Estado tolerante com o desvio legal e fonte de não cumprimento da lei em um Estado forte, democrático e de direito precisa, portanto, de uma política clara de mão dura e de zero tolerância.

1.2.1 A herança de um sistema político

Assim, a elaboração discursiva da transição democrática identifica o não cumprimento da lei como traço de uma forma particular de exercer o poder político, uma forma semeada e desenvolvida pelos governos do PRI, após a Revolução mexicana. O regime pós-revolucionário mexicano se construiu formalmente sobre a Constituição de 1917, isto é: ergueu-se sobre uma base jurídica, cujo princípio de equilíbrio entre poderes sempre foi respeitado, formalmente. O regime mexicano, na pós-revolução e em sua fase tipicamente caracterizada como autoritária, sempre funcionou com um Poder Executivo, acompanhado de um Congresso e um Poder Judiciário, e não produziu um corpus legal tipicamente ditatorial, de modo que a Lei, como figura formal, sempre mediou a conformação do governo e a relação entre os Poderes da República. Não houve no México, como em outras experiências latino-americanas, uma ruptura da ordem constitucional que produzisse, sem lugar à dúvidas, uma experiência contrária a um “Estado de direito”. Mas houve, sim, momentos ao longo da história política do regime em que se cometeram abusos de autoridade e violações de direitos humanos, em que o Estado mexicano encobriu sua atuação e evitou a transparência da própria informação pública (Aguayo Quezada & Treviño Rangel, 2010). Houve também uma configuração eleitoral e política-institucional que barrou, em diferentes tempos e mediante diferentes formas, a participação política das forças de oposição (Alvarado, 2012; Lujambio & Vives Segl, 2000; Becerra, Salazar &

Woldenberg, 2000). E há, ainda hoje, sérias deficiências no sistema de justiça penal, pondo em dúvida a fortaleza do direito para a atuação do Estado (Pérez García, 2004; Hernández & Negrete, 2008).

No entanto, o exercício do poder, embora sempre legitimado e protegido pela legalidade formal, não se ajustava às condições estipuladas nos ordenamentos legais. A produção bibliográfica sobre o tema é extensa e profícua (para alguns exemplos veja-se Casar, 1996; Carpizo, 2004 [1978]; Weldon, 2007). Porém, basta assinalar que a conformação político-partidária dos corpos de governo desativava, de certa forma, os balanços e controles estabelecidos nos procedimentos legais para limitar o Estado pelo direito. A lei passava, então, a funcionar como uma fachada, enquanto os mecanismos de controle e de contrapeso eram realmente exercidos mediante instrumentos extra-legais, chamados na bibliografia sobre o tema de “meta-constitucionais” (*vide* Casar, 1996 para uma análise detalhada destes mecanismos).

Portanto, a figura da lei, na leitura autoritária do regime, constituía um artifício de encobrimento e uma falsa descrição da produção, circulação e controle do poder. Por isto, na produção bibliográfica sobre o autoritarismo mexicano, a vacuidade da lei e a consequente impunidade para quem a quebra são uma preocupação constante. Não surpreende, então, que em sua posse como Presidente da República em dezembro do ano 2000, Vicente Fox, como primeiro presidente da transição, colocasse reiteradamente ideias relativas a uma legalidade incompleta, incerta, como parte das origens do mal no país. Como exemplo, uma frase reveladora: “Los mexicanos aspiramos y merecemos vivir en la certeza de la legalidad, en la que el ejemplo del gobierno haga del orden legal una realidad cívica. Caprichos e insuficiencias en la aplicación de la ley explican muchos de nuestros males sociales” (Fox, 2000).

Assim, o “costume da gestão política da legalidade”, em palavras de Escalante, típica do regime autoritário, “produziu uma maneira característica de falar do Estado de direito no México” (2012, p. 125). Esta maneira característica, descrita esquematicamente, coloca a lei como ápice de todo poder legítimo e democrático, como instrumento infalível de um poder justo e objetivo, e exige, além disto, que toda autoridade que se clame autoridade legítima cumpra cegamente com a letra de lei para resolver qualquer problema público. Nesta forma de pensar e falar sobre o Estado e o direito, não há política como ação –não deve haver política como diálogo, como negociação– mas somente política como cumprimento cabal da lei. É uma maneira característica de falar sobre o direito e sobre a Lei que pode ser observada em reportagens e declarações políticas, também em campanhas

eleitorais ou em peças editorialistas e de opinião. Cito breves exemplos, somente para ilustrar a facilidade com que se arma o discurso e sua projeção no espaço de discussão pública: Carlos Alazraki, empresário mexicano, fundador de uma das firmas mais renomadas de publicidade no país, colabora em alguns espaços midiáticos, usualmente sob um formato preestabelecido de “cartas públicas”. Em fevereiro de 2013, após os protestos de dezembro de 2012, que produziram violência e danos materiais no centro da cidade, quando o novo Presidente assumiu o cargo, e após protestos violentos de estudantes numa escola pública de ensino médio, Alazraki publicou uma de suas cartas públicas, dirigida, esta vez, ao Ministro do Interior (*Secretario de Gobernación*), onde questionava a atuação das autoridades para controlar a violência e punir os responsáveis pelos danos e excessos:

Secretario: ¿Lo puede creer ? Otra vez la impunidad.

Y eso que nosotros —aquí, en *La Razón*— demostramos con hechos y señales quiénes habían sido los culpables. Y otra vez... nada... Los “jóvenes estudiantes” libres y sin ningún problema... [...] ¿No es para que estemos muy pero muy enojados porque no se está aplicando la ley? ¿No es increíble que quemen escuelas, que las secuestren, que estuvieran a punto de quemar ese día a una maestra embarazada? Y... ¿que las autoridades no cumplan con la ley? [...] ¿Y las autoridades? ¿Qué están haciendo? Supongo que dialogando, dialogando y dialogando... Sí, *dialogando pero sin cumplir con la ley*. Secretario Osorio: ¿Por qué de repente hay tanto desmadre en México sin que nadie lo pueda controlar? ¿Por qué se perdona a todos los maleantes cuando rompen la ley? ¿Por qué las autoridades no cumplen con la ley metiendo a la cárcel a todas las personas que son culpables? ¿Por qué les está temblando la mano para que todo mundo respete la ley? Secretario Osorio: [...] Le pido *que se vea la mano dura del gobierno federal* contra todas las ratas que están infectando nuestro país y que *por estricto sentido común se haga cumplir con la ley*. [...] Nosotros, los mexicanos, les exigimos vivir en paz (*está en nuestra Constitución*) (Alazraki, in *La Razón*, 26/02/2013. Ênfase minha).

Outra amostra: Agustín Basave, académico e pesquisador, participante frequente de espaços de análise e opinião, também legislador nos anos noventa e embaixador na década de 2000, publicou em outubro de 2011 em sua usual coluna de jornal:

Siempre he dicho que *nuestra transición implica dejar de ser un país de reglas no escritas y convertirnos en una nación de reglas escritas*. Mi tesis es que el abismo que separa a buena parte de nuestro orden jurídico de la realidad se colma con *códigos de normatividad tácita*, que son los que cotidianamente se aplican. [...] En todos los ámbitos de la vida nacional *prevalecen los códigos informales sobre la ley*, ciertamente, pero si en alguno de ellos empezáramos a acercar la norma a la realidad y

demostráramos que es una vía eficaz para disminuir la corrupción, daríamos un paso hacia adelante (Basave, in *Excelsior*, 04/11/2011. Ênfase minha).

Além de empresários e acadêmicos, também o mundo da política partidária circula o discurso. Josefina Vázquez Mota, ex-ministra de Desenvolvimento Social, ex-ministra de Educação e ex-candidata à Presidência da República, deu um discurso, durante sua campanha presidencial, que reproduz fielmente a vinculação entre o não cumprimento da lei próprio do regime autoritário priista, a necessidade de um “Estado de direito” e o papel da autoridade: “Lo primero, yo quiero un México *donde la ley se cumpla*; donde no haya excepciones y donde no haya privilegios. Un México donde no importa de qué partido político somos, o si hay influencias, *la ley se aplique sin distingos*” (citado por Escalante Gonzalbo, 2012, p. 127. Ênfase minha). Finalmente, o ex-presidente da República, Felipe Calderón, declarou na apresentação de sua fundação *Desarrollo Humano Sustentable*, em fevereiro de 2014, segundo reportou a mídia, que é “condición sine qua non el desarrollo institucional, porque no puede haber prosperidad, desarrollo, ni siquiera crecimiento económico, sin Estado de Derecho, certidumbre jurídica [...]” (*El Universal*, 21/02/2014).

Esta “maneira característica de falar do Estado de direito no México” condensa na figura da lei uma série de condicionantes sobre o exercício da autoridade política, que deve responder tanto pela segurança pública –com o uso da força pública, como exigia Alazraki na coluna citada pouco atrás– quanto pela prosperidade e o crescimento econômico –como declarava o ex-presidente Calderón no seu discurso de abertura da fundação. O “Estado de direito”, como termo discursivo, concentra, portanto, um conjunto variado, às vezes até indiferenciado, de exigências sobre as responsabilidades do Estado e sobre as obrigações do poder político, enquanto o termo serve para assinalar, em sua versão de “falta”, um amplo leque de carências e problemáticas do corpo social, que abrangem desde a impunidade penal ou os privilégios políticos até a falta de crescimento e o baixo investimento internacional. Identificar a “falta de Estado de direito” no México serve para assinalar qualquer carência, insuficiência, falha ou erro do corpo político.

Porém, como identificou Escalante Gonzalbo, esta linguagem –mesmo ampla, mesmo volátil– permite produzir com facilidade um discurso de “mão dura”, com suas exigências de “zero tolerância”, e vinculá-lo com a retórica da transição democrática, com a obrigação de um regime legítimo para impor a autoridade legal do Estado (2012, p. 125). Se o problema está na falta de direito, a solução radicaria, simplesmente, em se fazer cumprir o direito, cumpri-lo estritamente, com profundo respeito à figura da lei, sem distorções ou negociações, sem intromissão de forças políticas.

Como consequência, esta preocupação iterativa com respeito à lei e à legalidade também produz um certo tipo de discussão pública, discussão em que o processo legislativo, e as leis, como produto, são concebidos e propostos como dispositivos ordenadores independentes. Se há problemas identificados com a falta de um “Estado de direito”, então deverão ser resolvidos por leis, por um processo legislativo que produza um ordenamento legal que regulamente tudo quanto possível sobre o problema em questão. Gabriel Zaid retratou bem a obsessão mexicana com a figura legal quando criticou as desmesuras do poder presidencial nacional:

Configurar cosas efectivas [...] no es decretable de la noche a la mañana como un cambio en el encaje legal, una devaluación, un aumento de impuestos o salarios. [...] A todo ser humano le cuesta la creación laboriosa y le gusta la creación por la palabra. Dijo Dios: que haya luz, y hubo luz; que produzca la tierra, y así fue; y todo salió bien. No hay por qué suponer que esas facultades maravillosas sean nada más de Dios o del gobierno (Zaid, 2011 [1987], pp. 58 e 60).

Nessa leitura idealizada do Estado de direito, as leis, portanto, devem tomar o lugar dos homens e da política. Os problemas públicos devem escapar à deliberação coletiva e serem posicionados como alvos exclusivos do campo legislativo. A lei, portanto, é projetada como objeto independente de relações sociais, como dispositivo autônomo, com origem e consequências próprias. A experiência da discussão e aprovação da Lei de Cultura Cívica ilustra algumas destas características,

1.3 Debatendo a Lei de Cultura Cívica

Em 29 de abril de 2004, a Lei de Cultura Cívica foi discutida e aprovada no plenário da Assembleia Legislativa do Distrito Federal (ALDF), o corpo legislativo local. A primeira proposta, no entanto, foi enviada em 17 de dezembro de 2002, pelo Chefe de Governo do Distrito Federal, dezesseis meses antes da aprovação do texto final. Nesse período, três propostas para a Lei de Cultura Cívica (incluindo a proposta original do Chefe de Governo) foram discutidas na ALDF, além de uma série de debates sobre outros temas que, mesmo sendo assuntos diferentes, guardavam relação com a problemática da “desordem” das condutas em espaços públicos, do comércio ambulante e do resgate do Centro Histórico.²³ Nesta seção faço um repasse dessas discussões e debates, para melhor situar a Lei de

²³ Na construção desta seção, analisei os *Diarios de Debate* (documento que integra a sessão dos plenários da Câmara local) de 28 de novembro de 2002 a 02 de junho de 2004. A intenção era cobrir desde a primeira proposta de lei até a aprovação do texto final, para obter uma visão amplificada do processo de debate e aprovação do projeto de lei.

Cultura Cívica no campo de forças em torno do poder político, da legalidade, do Estado e das várias fronteiras dos mercados.

1.3.1 Uma lei anterior e as propostas do momento Giuliani

Antes da aprovação do texto final da Lei de Cultura Cívica foram apresentadas, perante o plenário da ALDF, três propostas de lei. A primeira delas em 17 de dezembro de 2002, pelo Chefe de Governo do Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador. A segunda, em 18 de dezembro de 2003, pela deputada do PRD Lourdes Alonso Flores. A terceira, em 15 de abril de 2004, pela deputada do PRI Norma Gutiérrez de la Torre. As três propostas de lei discutidas no plenário durante esses dezesseis meses consideravam, em geral, punições para os mesmos comportamentos e condutas que já estavam contemplados na Lei de Justiça Cívica, vigente desde 1999. Desta forma, as infrações, nas três propostas do momento Giuliani, consideraram, em geral, a mesma gama de situações a serem vigiadas. Assim também, todas as iniciativas de lei conservaram o papel do *juzgado cívico* como a instituição para julgar e punir essas infrações e para dirimir os conflitos vicinais das zonas, um papel que já lhe era outorgado pela lei anterior. Nesses aspectos, não houve mudanças ou variações consideráveis, tanto com respeito à Lei de Justiça Cívica quanto entre as três novas propostas.

Em geral, as propostas discutidas a partir de 2002 detalharam e matizaram as punições já consideradas nessa lei anterior, a de Justiça Cívica; classificaram as infrações e descreveram com maior especificidade as condutas tipificadas, com o intuito de evitar “interpretações amplas” e de reduzir a discricionariedade nas apresentações ao *juzgado cívico* e no estabelecimento das sanções (*Diario de Debates*, 17/12/2002, p. 33).²⁴ Desta forma, o objetivo da nova lei conservava o objetivo da lei anterior, da mesma forma que conservava também o objeto a ser tutelado e as funções e responsabilidades do *juzgado cívico* como instância de resolução e punição de infrações e conflitos –inclusive com o processo que se observa hoje em dia. Talvez por isso, a discussão sobre a Lei de Cultura Cívica parece um exercício de repetição, e até certo ponto, repetem-se, certamente, vários traços da lei que já estava vigente. Porém, as discussões das propostas de 2002 a 2006 mostram duas característica próprias, que espelham, por sua vez, as condições do que chamei “o momento

²⁴ Houve propostas de infrações novas, que consideravam situações similares às já contempladas na lei. Dois exemplos da terceira iniciativa, de 15 de abril de 2004, que não permaneceram no texto aprovado foram: “pernoitar na via pública, jardins, praças ou parques” e “assear-se ou tomar banho, lavar roupas ou alimentos, introduzir animais e jogar qualquer tipo de objetos em fontes, poços, rios, canais e piscinas” (*Diario de Debates*, 15/04/2004, pp. 52- 53).

Giuliani”. Uma delas é a novidade do Registro de Infratores, uma plataforma digital que conteria a informação dos infratores e das infrações da lei, os lugares onde se cometeram e as sanções impostas, com o objetivo de desenhar estratégias e ações para melhorar a ordem, a segurança pública e o desenvolvimento social (segundo ficou estabelecido na própria lei, no artigo 110). A novidade do Registro era conformar um sistema de informação de pequenas infrações que pudesse comparar-se com um sistema maior sobre segurança pública e delitos, em mãos da Secretaria de Segurança Pública, e que pudesse, por sua vez, alimentar decisões de política pública relacionadas com a incidência das infrações. A criação de sistemas de informação que pudessem ser comparados e retroalimentados e que servissem para desenhar programas e políticas públicas estava no coração da consultoria Giuliani (cujo sistema modelo é o *Compstat*) e marcou uma diferença importante com respeito à lei anterior, a de Justiça Cívica. A segunda característica própria do processo de discussão da nova lei foi a inclusão de uma alternativa de punição, o trabalho comunitário, que figurou, por vez primeira, na discussão legal.²⁵ A ideia do trabalho comunitário, além de fazer possível uma outra forma de punir uma infração, era também, acredito, a intenção de recolocar o papel do Estado na vigiança dos comportamentos, na gestão dos espaços públicos e, especialmente, na retribuição do tempo privado para um bem coletivo. Acredito que este traço faz parte da própria estratégia do momento Giuliani, pois um de seus objetivos tácitos era a visibilidade e a ostensão do poder público, a exibição da autoridade política e a reafirmação de seu poder sobre os comportamentos privados em espaços públicos. Recuperar e transformar a lei vigente era uma oportunidade para abrir espaços de ostentação do poder político, da capacidade do Estado para gerir territórios, comportamentos e riscos à segurança.

Isso também explica o fato de que, entre as propostas apresentadas a partir de dezembro de 2002, as justificativas e orientações ideológicas apontavam a uma mesma origem. Todas elas, por exemplo, tinham uma ressonância forte com as ideias da tolerância zero e com as linhas gerais da teoria das “janelas quebradas”.²⁶ Cito brevemente o

²⁵ Embora a possibilidade do trabalho comunitário apareça no texto da lei aprovada, vigente até hoje, é uma alternativa de punição que, pelo menos no campo visitado, tem nula existência.

²⁶ O argumento central da tese das “janelas quebradas”, proposta por James Q. Wilson e George Kelling, num artigo de 1982 na revista *Atlantic Monthly*, é “a noção de que qualquer tipo de desordem que é deixada sem atenção (como uma janela quebrada), convida a maior desordem, e que, eventualmente, isto levará a uma escalada de crimes mais graves. Com base nesta tese, a ‘solução’ para os problemas do crime e da criminalidade é ampliar a esfera do que pode ser constituído como comportamento criminoso, e em seguida eliminá-lo de forma rápida e dura, às vezes antes mesmo de que ocorra” (Mitchell, 2011, pp. 295- 296. Tradução minha).

preâmbulo da primeira proposta, para ilustrar as justificativas apresentadas perante o plenário da câmara local.

Esta Iniciativa constituye un instrumento de prevención primaria al dirigirse a aquellas conductas que si bien no constituyen delitos, sí vulneran la armonía de la convivencia ciudadana al afectar no sólo a las personas sino también a los bienes que pertenecen a todos, al respeto a los demás, a la tranquilidad pública, a la seguridad ciudadana y al entorno urbano. Es un hecho verificable [que] en las vías y espacios públicos se cometen, con alto grado de impunidad, gran cantidad de conductas que afectan esos valores, ya que por un lado su recurrencia ha sido vista como normal y por el otro existe desinterés ciudadano para involucrarse en los procedimientos establecidos para su sanción, bajo el argumento de que es obligación de las autoridades reprimir esos actos. [...] Ante ello, las conductas reprochables se sociabilizan, contribuyendo a la expectativa de la impunidad delictiva y se afectan los valores de convivencia en la ciudad, de forma tal que alcanza status de normalidad la falta de solidaridad ciudadana, la carencia de respeto a las personas y a sus bienes, la realización de acciones que degradan el entorno urbano de la Ciudad y en general las conductas que afectan el derecho a la tranquilidad pública (*Diario de Debates*, 17/12/2002, pp. 32- 33).

As diferenças entre as propostas do “momento Giuliani” eram poucas. Dentre elas destaca, por exemplo, as diferentes ênfases nas possibilidades do trabalho comunitário, que, mesmo contemplado na proposta que foi aprovada, tinha diferentes alternativas e sistemas de controle e de supervisão nas outras propostas. Assim também, houve pequenas variações no valor aplicável às multas, no tempo e motivações do aprisionamento (que nunca ultrapassou as 36 horas, por disposição constitucional) e diferentes considerações para admitir as infrações por flagrância ou denúncia.

Apesar das coincidências entre as três propostas, no momento da aprovação do texto final, houve uma oposição considerável no plenário da ALDF. No dia da aprovação do parecer, foi promovida uma moção suspensiva para devolver o projeto às comissões e gerar um parecer mais responsável, com mais reflexão e análise, considerando também as críticas e opiniões de funcionários, expertos e acadêmicos que foram consultados pelos deputados locais (*vide Diario de Debates*, 29/04/2004, pp. 201- 214). Apesar destas vozes contrárias, o texto da lei foi aprovado esse mesmo dia por 32 votos a favor, 25 votos em contra e 2 abstenções. Tanto na discussão do parecer final quanto em outras participações relacionadas com a segurança e a justiça na cidade ao longo desses 16 meses, alguns deputados locais expressaram suas preocupações e rejeições com o projeto representado pela Lei de Cultura Cívica. As preocupações apontavam, em geral, à pouca utilidade da

perspectiva punitiva desse instrumento legal e à inadequação da visão estrangeira – referindo-se geralmente à consultoria Giuliani– para atender um assunto próprio da cidade. Só para ilustrar, cito alguns exemplos. Em 1 de abril de 2003, com motivo do comparecimento do secretário local de segurança pública na ALDF, a deputada Eugenia Flores Hernández, do Partido do Trabalho (PT), criticou:

Las recomendaciones de Giuliani, que nos costó, repetimos, 4 millones de dólares, han allanado el camino para la presentación de la llamada Ley del Garrote, la Ley de Convivencia Ciudadana, que lo único que pretende es perseguir a los pobres, los franeleros, los limpiaparabrisas, los vagoneros del Metro, los y las trabajadoras sexuales y los vendedores ambulantes. De aprobarse esta iniciativa, estaríamos aprobando una política impositiva y de tipo dictatorial disfrazada con un lenguaje populista (*Diario de Debates*, 01/04/2003, p. 17).

O deputado Edgar Rolando López Nájera, do PRI, também criticou a medida nessa mesma ocasião. Referindo-se ao secretário local de segurança pública, ele disse: “e agora na iniciativa de convivência cidadã, o senhor está propondo que os policiais, sem mais trâmite, possam pegar e apresentar perante o *juzgado cívico* aos comerciantes de via pública que exercem esta atividade sem a licença que corresponde, privando-os de sua liberdade até por 24 horas” (*Diario de Debates*, 01/04/2003, p. 18). Assim também, no Informe Anual do Chefe de Governo do ano 2003, o deputado Manuel Jiménez Guzmán, do PRI, anunciou a posição do seu partido e declarou que “em matéria de segurança não queremos que se ataque aos pobres e aos necessitados, precisamos não de uma visão além das fronteiras, mas de uma visão própria do México e da cidade em que vivemos” (*Diario de Debates*, 17/09/2003, p. 10).

As críticas seguiram durante o período legislativo, por parte de todos os partidos políticos, de modo que houve vozes contrárias também ao interior do próprio PRD. Em 28 de abril de 2003, a deputada Iris Edith Santacruz Fábila criticou a reforma ao Novo Código Penal do Distrito Federal em termos da zero tolerância de Giuliani. Disse que “as reformas propostas ao Código Penal são o marco jurídico para a zero tolerância tipo Giuliani; da violência institucional contra a pobreza, contra os mendigos, limpa-parabrisas, flanelinhas, vendedores ambulantes e a delinquência menos organizada, tal e como foi imposto em Nova York. Nesse Estado [sic] as grandes máfias e os outros crimes organizados estiveram isentos da Zero Tolerância” (*Diario de Debates*, 28/04/2003, p. 49).

Mas ao se ler o conjunto das discussões legislativas na ALDF nesses anos, compreende-se que as críticas, as rejeições e as votações em contra das iniciativas do

governo estavam também permeadas por contradições e estratégias em conflito. Houve oposição e vozes contrárias, mas houve também propostas, iniciativas e sugestões a favor de medidas punitivas mais rigorosas e críticas ao Estado por aplicar medidas consideradas de negociação, frágeis e tolerantes. Pode se dizer que foi um momento de endurecimento paralelo da política penal. Houve, por exemplo, uma reforma ao código penal local, proposta pelo PRI, que agravou as punições contra delinquentes reincidentes, proibiu a possibilidade de obter liberdade provisional em certos casos, estendeu o aprisionamento para todos os tipos de roubo, eliminou as penas alternativas para roubos de pouco valor, roubos com ausência de violência e feitos por menos de três pessoas e aumentou o tempo de punição para roubos de veículos e autopartes (*vide Diario de Debates*, 01/04/2003 e *Diario de Debates*, 28/04/2003). Na discussão do parecer da proposta de reforma ao código penal, em abril de 2003, deputados do PAN, do PRD, do PT e de Democracia Social pronunciaram-se em contra das medidas de endurecimento penal, mas a proposta foi aprovada por 45 votos a favor, 7 em contra e 2 abstenções (*Diario de Debates*, 28/04/2003, p. 55). No dia seguinte a essa votação, foi proposta ainda outra reforma ao código penal local, para introduzir a cadeia perpétua em crimes contra a vida e a integridade das pessoas –sequestro, estupro e homicídio qualificado–, aplicável a partir dos dezesseis anos de idade. Embora essa proposta não fosse aprovada, sete meses depois, a mesma proposta foi colocada novamente para análise nas comissões, em ambas as ocasiões impulsadas por deputados do PRI (*Diario de Debates*, 29/04/2003, pp. 37- 41; *Diario de Debates*, 11/11/2003, pp. 10- 14).

No entanto, no que diz respeito à regulação e punição do comércio ambulante no espaço público, a Lei de Cultura Cívica não foi a única proposta sobre o tema. Em dezembro de 2002, o deputado Arturo Barajas, do grupo parlamentar do PRI, apresentou uma proposta de lei para regulamentar o comércio popular e outras formas de aproveitamento de bens de uso comum no Distrito Federal. O objetivo da proposta era estabelecer um controle estatal das atividades comerciais em espaços públicos, com um sistema de recenseamento de comerciantes, mercadorias, horários e territórios, que pudesse fincar o domínio do Estado sobre essas atividades e sustentar o cobro de impostos e direitos nesses espaços. Aos poucos dias, uma outra proposta de lei para o comércio popular foi apresentada, também por um deputado do PRI, cujo texto conservava os pontos substantivos da proposta anterior e mudava ligeiramente a distribuição de responsabilidades e poderes no interior do aparato estatal (*Diario de Debates*, 23/12/2002, pp. 31- 42; *Diario de Debates*, 26/12/2002, pp. 12- 27). Ano e meio depois, uma terceira proposta foi

apresentada perante o plenário da ALDF, desta vez por um deputado do PAN, com a mesma intenção das duas propostas anteriores (*Diario de Debates*, 28/04/2004, pp. 12- 21). Embora as três propostas fossem tecnicamente viáveis e oferecessem uma resposta para a situação de saturação dos espaços públicos na cidade, nenhum dos projetos foi aprovado nessa legislatura, possivelmente por razões mais políticas do que técnicas.

O que procuro sublinhar, portanto, é que houve tentativas de regulamentar uma problemática comum às práticas de risco contempladas nas recomendações da consultoria Giuliani, mas com estratégias diferentes às propostas da Lei de Cultura Cívica. A preocupação pelo reordenamento do comércio ambulante foi uma discussão paralela, que figurou no trabalho legislativo da câmara local, mas que não teve o apoio suficiente para ser aprovada e sobrepor-se ao foco punitivo expresso nas propostas que terminariam materializadas na Lei de Cultura Cívica.²⁷ Assim também, houve críticas e reclamos à aprovação desta lei, mas também houve apoio e propostas para o endurecimento de outros tipos de medidas punitivas, que também atingiam as camadas sociais menos favorecidas.

1.4 Em busca do modelo ideal

Importa esta faceta hiper-legalista da discussão política mexicana porque a aprovação e o funcionamento da Lei de Cultura Cívica evocam com fidelidade este traço da vida pública no país. Importa também porque há consequências a partir desta forma de conceber o funcionamento do tecido legal, de pensar que é possível que as leis governem por si sós, de admitir a ideia de que, sob a lei, não operam as vontades pessoais. É, certamente, o modelo ideal, a proposta weberiana da legitimidade legal. Assim, na tipologia de Weber, a autoridade legal descansa sobre uma ordem impessoal e racional derivada da formalidade da lei. Mesmo quando os homens –as pessoas– fazem parte da estrutura que emana da legalidade, a raiz da autoridade e a origem da obediência residem, sempre, na Lei. De modo que quando Weber admite que a obediência “se estende às pessoas que exercem a autoridade do cargo sob ela, em virtude da legalidade formal de seu comando e só no âmbito da autoridade do cargo”, acrescenta também que “a típica pessoa em posição de autoridade, o ‘superior’, é ele mesmo sujeito a uma ordem impessoal” e que “os membros da organização, na medida em que obedecem a uma pessoa em posição de autoridade, não devem esta obediência a ele como um indivíduo, mas à ordem impessoal” (Weber, 1978

²⁷ Uma hipótese para explicar e analisar a rejeição às propostas de reordenamento do comércio ambulante é a cercania de algumas organizações de vendedores com o PRI. A aprovação da proposta de lei, portanto, poderia ter afetado o poder político do PRD na capital.

[1922], pp. 215- 18). Desta forma, a aparente dicotomia homem-lei é resolvida, e a lei permanece como fonte e ápice do poder e da obediência.

Sabemos que, apesar das caracterizações de dominação e legitimidade, Weber considerou, em todo momento, que o esquema dos tipos ideais era somente uma abstração analítica, e alertou, ainda no texto, que esses tipos não existem necessariamente como formas empíricas puras. No entanto, o ponto que quero frisar, pelo menos por enquanto, é a extensão e profundidade de quanto esse esquema weberiano informa os discursos políticos sobre a lei, a legalidade, a autoridade e a democracia no espaço público mexicano. Acredito que as colunas jornalísticas e as falas políticas que citei algumas páginas atrás ilustram este traço. O que resulta curioso, do meu ponto de vista, é como essa tipologia é apropriada por diversos atores e transfundida na exigência de tratar problemas públicos com um foco predominante legalista, que seria, por sua vez, um foco legítimo e racional.

Essa ideia fundante de que se obedece a uma ordem impessoal originada na autoridade da Lei faz com que a Lei –com maiúsculo– apareça como um princípio ordenador, isto é como noção que atua de forma independente, como espaço autônomo, reificado, isento de paixões e vontades pessoais, de mediações e enraizamentos locais. A Lei é representada como um ente abstrato que está acima, por cima, de pessoas e organizações, de práticas e regulamentos. Torna-se, com isso, um dos instrumentos fundamentais para produzir aquilo que James Ferguson e Akhil Gupta chamaram de “imagens da verticalidade do Estado”, imagens produzidas a partir de uma série de práticas, de rotinas, de disciplinas e comportamentos condensados em métodos de organização, distribuição de funções, esquemas hierárquicos e dispositivos de verificação e controle (Ferguson & Gupta, 2002). Essa verticalidade veicula a percepção de que o Estado e seu poder estruturam-se de cima para baixo e de que a fonte da autoridade, da autoridade legítima, encontra-se no topo da cadeia, onde, segundo a tipologia weberiana, está o fundamento legal. Ferguson e Gupta etiquetam, com razão, essa ideia como parte de uma imaginação; mas ainda imaginada, é uma noção que tem repercussões reais, práticas, empíricas.

Os autores também identificam, dentre esse conjunto imaginado-construído, a associação, frequente na literatura sobre o Estado ocidental, da estrutura estatal com um organismo humano. Nessa associação, o Estado “possuiria ‘altas funções’ como a razão, o controle e a regulação, contra a irracionalidade, as paixões e os apetites incontrolláveis das regiões mais baixas da sociedade” (Ferguson & Gupta, 2002, p. 982. Tradução minha). A mesma descrição weberiana da burocracia, como sistema hierárquico, controlado e

racional, desenha a imagem do Estado como um ente vertical, que surge de cima para baixo a partir de uma sustância abstrata que o dota de racionalidade e legitimidade.

Quero conservar essa ideia de abstração, da lei como coisa abstrata, acima de pessoas e práticas. Quero conservá-la porque a enunciação e o uso da Lei de Cultura Cívica pelos funcionários do *juzgado* procura fazer jus a esta noção de lei, mas defronta-se, todos os dias e em todo momento, com as dinâmicas locais, com as práticas e as realidades do próprio entorno. Um dos pontos cruciais para esta dissertação é justamente o encontro entre o protocolo e a prática, seus descompassos, suas mútuas transformações e a forma em que essa colisão constante modifica a aplicação da lei e a produção da legalidade.

1.5 Da abstração à concreção, do conceito à prática. Uma cartografia de referência analítica e metodológica

A dominação do abstrato sobre o concreto é uma preocupação que percorre a reflexão desta dissertação e que está intimamente vinculada com as noções imperantes de lei e de legalidade. Mas é também uma preocupação com a forma em que se faz a análise do social, em que se constroem as argumentações e os objetos de estudo das ciências sociais, especialmente no âmbito da violência e da segurança pública nos últimos oito- dez anos no México. Em fevereiro de 2011, o advogado e sociólogo Antonio Azuela publicou um breve artigo com uma reflexão sobre o tema. O texto de Azuela nascia dos achados de pesquisa de Fernando Escalante sobre a mudança nas taxas de homicídio no território nacional, achados que impactaram tanto a esfera política quanto a acadêmica por dar conta das disparidades nas dinâmicas violentas ao longo do país. Esses achados não eram, claramente, desinteressados. Eles revelavam a irrupção abrupta das lutas do narcotráfico em pontos chaves do território e, ainda mais, a desestabilização que a incursão do exército nacional tinha desencadeado em outras zonas, especialmente naquelas que tinham um processo consistente de redução na taxa de homicídios. A pesquisa de Escalante foi fundamentalmente estatística, mas abriu um campo enorme de investigação sobre as condições sociais que permitem e produzem esses padrões de violência e criminalidade. Azuela escreveu seu artigo nesse momento, com essa pesquisa em mente, com essas “condições de contexto”, e foram elas que deram a seu texto um tono próximo ao de um manifesto, como se houvesse naquelas breves linhas de discussão as sementes de um manifesto por uma nova pesquisa em ordem e legalidade locais. Azuela, além do mais, reconhecia que havia um certo “risco moral” nessa nova empreitada, já que latia a possibilidade de que uma descrição das formas e dinâmicas de uma ordem local –os

“arreglos”, as negociações para a aplicação da lei, os acordos informais, também as práticas não necessariamente legais das polícias locais— fossem interpretadas como uma justificação de “práticas jurídicas que se afastem do paradigma dos direitos fundamentais” (Azuela, 2011). A chamada de alerta daquele texto vibra com frequência na inspiração e na orientação desta pesquisa. Era já um dado incontornável que as ordens locais desafiam cotidianamente o manto de abstração e onipotência do discurso político-legal dominante e que no estudo do local há uma forma de se aproximar ao abstrato; mas o artigo também dava uma pista ainda mais instigante: o fato de que a produção de ordem é um processo muitas vezes contrário ao da produção de legalidade.

No entanto, o que Azuela também assinalava era a falta de estudos e pesquisas sobre as minúcias do poder, sobre a vida do local, sobre a produção territorial e relacional da ordem e da política. Implicitamente, ele contrastava esta ausência com o predomínio, nos campos da pesquisa e da análise, de uma preocupação por explicar o poder político e a mudança institucional —na chave da transição democrática— por meio de grandes atores e instrumentos: as leis, as instituições, as votações, os partidos. Sob essa forma, a democracia é retratada como uma coisa programada e ativada com instrumentos, e o Estado, como o aparato onde tudo isso é decidido e configurado, enquanto a vida cotidiana dos indivíduos, as relações entre os cidadãos e as autoridades, as negociações corriqueiras, as estratégias para a aplicação das normas, não figuram nessas avaliações e análises. Essa preocupação com as dinâmicas locais, com as práticas e os acordos que fundam uma ordem mas que podem se situar “por fora” da lei, quase na sua margem, começou a dialogar de perto com uma literatura que advoga por uma aproximação antropológica ao Estado e ao poder, e que elabora um corpus crítico tanto sobre a necessidade de incorporar as práticas cotidianas e corriqueiras a uma análise das estruturas e relações quanto sobre a importância das margens para o funcionamento de um centro. Nas linhas de Azuela havia uma forte ressonância das palavras dos chamados antropólogos do Estado. Um breve exemplo, de Akhil Gupta:

A pesquisa sobre o Estado, com seu foco em estruturas de grande escala, eventos de época, grandes políticas e pessoas ‘importantes’, tem falhado em iluminar as práticas cotidianas de burocratas que nos informam sobre os efeitos do Estado na vida quotidiana das populações rurais (Gupta, 2006, p. 212. Tradução minha).

Configuravam-se, com isto, os primeiros elementos de um percurso analítico que pudesse integrar parâmetros descritivos numa mínima crítica dos dispositivos de poder, da lei, do Estado, das noções predominantes dos grandes conceitos das ciências sociais. Em livro que é referência incontornável nessa discussão, Veena Das e Deborah Poole (2004)

propõem um ponto de vista antropológico para estudar espaços de negociação e indeterminação, espaços onde as práticas de um conjunto de atores sociais geram simultaneamente o dentro e o fora da lei e onde a produção de ordem é um processo ambivalente que mobiliza a lei e dispositivos de exceção, que transita entre recursos legais e usos da violência, entre códigos formais e práticas informais e não-legais, tornando incertas as próprias fronteiras da lei e do Estado.

A proposta de Das e Poole, como a de outros autores empenhados na “antropologia do Estado”, é estudar o Estado e suas “margens” pelo prisma de suas práticas, seus lugares, suas linguagens. É uma perspectiva que coloca no centro da análise a interação entre os atores e seus imaginários, as instituições e suas representações, o espaço e suas circunstâncias, e que torna possível a descrição dessas conexões que, justamente, produzem o objeto que se pretende estudar. É no plano corriqueiro do cotidiano que essas interações mostram seus significados, suas repetições e sua centralidade para o funcionamento dos dispositivos de Estado, de controle, de negociação e disputa. É um enfoque que, nos termos de Akhil Gupta, permite que se desvencilhe do axioma (ou cânone) do Estado como entidade unitária e “acima” da sociedade, deslocando o foco da atenção para os diferentes pontos, burocracias ou agentes em que as práticas estatais se processam (Gupta, 2006, p. 212). Permite, também, problematizar a relação, às vezes esquiva e contraditória, entre Estado e sociedade, sua interação e, sobretudo, suas fronteiras. Essas são abordagens que colocam em foco a indeterminação dos limites de um e outro –Estado/sociedade, legalidade/ilegalidade– e é justamente isso que parece oferecer as pistas para entender e estudar a natureza do fenômeno estatal e do funcionamento de seu direito.

Esses autores propõem uma perspectiva na qual a análise se centre nos espaços, formas e práticas mediante as quais o Estado está sendo constantemente experimentado e construído, nos quais suas fronteiras, autoridade e identidade estão sendo continuamente criadas. É também com essa perspectiva que Das e Poole propõem uma antropologia do Estado a partir de suas “margens” –lugares e situações nos quais essas fronteiras se redefinem constantemente e onde emergem práticas relacionadas com uma redefinição contínua dos limites entre o legal e ilegal, entre a lei e o “extra-legal”. A importância dessas abordagens está no fato de colocarem em foco as práticas e dispositivos políticos inscritos na geração de espaços de poder, de critérios de negociação e interação social que definem e redefinem as fronteiras entre o legal e o ilegal, entre legalidade e legitimidade, autoridade e poder (cf Telles & Hirata, 2010; Telles, 2012).

Certamente, o *juzgado cívico* não é uma “margem” no sentido de Das e Poole, mas um ponto de encontro com o Estado e sua dominação. É o campo de força que se estrutura ao redor das codificações, das normas e regras, e especialmente suas interações e negociações, o que traz à mente a elaboração das autoras. Porém, seria desmedido utilizar esse conceito como operador analítico, pois aqui não está em jogo a desativação da lei e a reativação do poder soberano como poder absoluto. Não está em jogo a fronteira entre a vida e a morte. Está em jogo algo mais corriqueiro, mais mundano: o poder do Estado nas práticas cotidianas de apropriação do espaço público, por exemplo, também suas várias táticas de sujeição e governo, sua intervenção nos fluxos de dinheiro informal –não registrado, não contabilizado– e os processos que estruturam a justificação de sua ação. Desta proposta analítica o importante é reter o foco, a sugestão do olhar, a atenção nas práticas, na importância do minúsculo. Assim como as práticas cotidianas estão no cerne da conformação do aparato estatal (cf Ferguson & Gupta, 2002; Gupta, 2006), a lei funciona, como bem aponta Timothy Mitchell, como um exemplo análogo: as práticas sociais do campo da legalidade estão dispostas para produzir o mesmo efeito, o de que “a lei existe como um quadro formal, sobreposto às práticas sociais”. E Mitchell acrescenta: “o que chamamos de Estado, e pensamos como um objeto intrínseco existente para além da sociedade, é a soma destes efeitos estruturais” (Mitchell, 2006, pp. 180- 81). Novamente, o coração da questão jaz na centralidade das práticas, nos efeitos cumulativos das interações cotidianas. Afinal, o que estou procurando aqui são as formas, as interações e as dinâmicas com as quais se estabelece a legalidade como uma fronteira de demarcação.

Acredito que, nas interseções e cruzamentos da variedade de processos do *juzgado cívico* (administrativos, policiais, legais, outros francamente políticos), entre o aplica-se e o não aplica-se da lei, abre-se um campo de indeterminações que questionam um suposto funcionamento autônomo e objetivo da forma jurídica, na própria medida em que colocam as práticas e os contextos situados da aplicação desse direito no foco do funcionamento da lei, da construção da ordem urbana e da autoridade dos agentes do Estado. Subscribo as palavras de Telles & Hirata:

Nesses pontos em que a presença do Estado afeta as vidas e formas de vida, circunscreve-se um campo de práticas no qual os sujeitos fazem (e elaboram) a experiência da lei, da autoridade, da ordem e seu inverso, em interação com outros modos de regulação ancorados nas condições práticas da vida social. Os indivíduos também transitam entre o dentro e o fora do Estado, maquinam artifícios nas fronteiras incertas do legal e do ilegal, negociam regras, limites, protocolos, agenciam

contracondutas em função das condições concretas de vida, em seus imperativos de sobrevivência, necessidades de segurança, sentidos de ordem e justiça (Telles & Hirata, 2010, pp. 44- 45).

Daí que uma aproximação etnográfica defina o desenvolvimento desta pesquisa. Mas, como adverte Akhil Gupta, “claramente não há um ponto de Arquimedes desde o que visualizar ‘o Estado’, apenas numerosos conhecimentos situados” (Gupta, 2006, p. 229). Essas múltiplas possibilidades aparecem frequentemente nas visitas de campo, e geram, as mais das vezes, uma série de contradições aparentes, que parecem desenhar uma figura deformada, talvez errada perante certos olhares, da noção de Estado, também de lei e legalidade, de ordem e justiça; mas não procuro aqui denunciar essas diferenças como disparidades, como desvios, insuficiências ou ausências do Estado, de suas leis, seus funcionários ou até de uma hipotética cultura cívica e jurídica dos cidadãos. Muito pelo contrário: essas divergências, essas faltas de correspondência entre a letra da lei e a aplicação, entre a certeza e a indeterminação, são fundamentais para entender a geração e o funcionamento das relações sociais e políticas que se tecem em torno à lei, em torno à Lei de Cultura Cívica, neste caso.

A proposta analítica e metodológica da “antropologia do Estado” permite, então, focar a divergência entre o que é dito e o que é feito —entre o protocolo e a prática— não como uma característica accidental ou sequer um desvio perverso dos funcionários do Estado, senão, muito pelo contrário, como um traço necessário para entender o funcionamento dos objetos: tanto do Estado e da lei quanto de seus instrumentos de controle —a polícia, os *juzgados*, os processos administrativos. Trata-se, precisamente, “de questionar não aquilo que deve ser, mas porque é aquilo que é” (L’Heuillet, 2004, p. 11). Não procuro portanto denunciar a falta de correspondência entre o discurso e sua ação, entre o que diz a Lei de Cultura Cívica (e o que se diz da legalidade no discurso democrático) e o que fazem os policiais, juízes, funcionários do Estado e cidadãos, senão questionar a divergência entre o discurso da lei/ do Estado e a observação das experiências empíricas como parte da lógica do próprio objeto, como uma característica que não lhe é accidental, mas orientadora para questionar e entender seu funcionamento. Não farei aqui uma denúncia da discrepância entre a “alta política” dos discursos oficiais e da argumentação legislativa e a “baixa política” da polícia e da ação cotidiana dos funcionários de Estado (L’Heuillet, 2004).²⁸ Procurarei colocar em perspectiva essas

²⁸ Hélène L’Heuillet faz a distinção entre uma alta e uma baixa política: “A oposição entre o alto e o baixo não é uma relação de contradição lógica: trata-se mais de uma diferença de perspectiva. A baixa política é

aparentes contradições e analisar as possíveis conexões que elas traçam com outros objetos, com noções abstratas e macro-conceitos. O importante, então, será descrever uma dinâmica e analisar um campo de forças. Esta perspectiva mudaria, acredito, a posição daquilo que, em primeira instância, seria considerado um problema para o desenvolvimento da pesquisa. L’Heuillet faz a concessão para sua própria análise da polícia:

A partir daí, os obstáculos são trampolins. As questões do segredo e da visibilidade, da ordem e da desordem, da instrumentalidade e da autonomia tornam-se condições de inteligibilidade da prática e do discurso policial. É a partir dos problemas que se põem que podemos tornar possível uma aproximação conceptual das actividades policiais (L’Heuillet, 2004, p. 11).

A intenção, portanto, será essa: colocar e entender as condições de inteligibilidade da prática e do discurso; neste caso, não necessariamente do discurso e da prática policial, mas dos usos da lei e da construção prática da legalidade. Analisarei isto com maior detalhe nos capítulos 3 e 4. Mas antes disso, no capítulo seguinte, proponho um breve percurso histórico sobre a composição dos processos, configurações e práticas que fazem do Centro Histórico, e de tantos outros pontos da cidade, um lugar atravessado por fronteiras entre legalidades. Passo então a descrever as dinâmicas históricas desse lugar, e a apresentar, finalmente, a configuração do *juzgado cívico*, o espaço central do trabalho de campo.

política da decisão e da ordem, da avaliação de circunstâncias, da urgência e da indeterminação relativa acerca da qual a acção se exerce. A alta polícia está próxima daquilo que poderíamos chamar a consciência policial, o pensamento da polícia interno à polícia, até mesmo a série de princípios da acção policial. A oposição do «alto» e do «baixo» é também a do obscuro e do claro, do escondido e do manifesto, do avesso e do direito, do grande e do pequeno, do individual e do universal, do empírico e do *a priori*.” (p. 13).

2. MÍNIMO PERCURSO HISTÓRICO DE UM ESPAÇO ENTRE FRONTEIRAS

Segundo a mitologia mexica,²⁹ a fundação de México-Tenochtitlán, centro e origem do império azteca, aconteceu quando os aztecas encontraram, numa ilhota do lago de Texcoco, o sinal que o deus Huitzilopochtli tinha dado-lhes ao sair da terra de Aztlán: fundariam seu novo reino onde encontraram “uma águia pousada em um nopal³⁰ devorando uma serpente” (Alvarado Tezozómoc, 1992 [1598]).³¹ Esse sinal –a águia sobre um nopal, em luta com uma serpente– é o escudo nacional mexicano e o símbolo do centro da nação, de sua origem histórica e geográfica. Nesse ilhote, conta a lenda, fundou-se o império mexica, e construiu-se, em várias etapas, o Templo Maior da cultura azteca. Sobre esse templo indígena, do qual ainda conservam-se vestígios e peças arqueológicas, construiu-se, após a conquista espanhola de 1521, a catedral católica da Cidade do México, que ainda hoje permanece em pé e que marca o costado norte do *Zócalo*³² da cidade, o coração do Centro Histórico da capital mexicana.

Desde tempos pré-hispânicos, o centro de Tenochtitlán era o polo político, religioso e comercial do império, e sua dinâmica e agitação cotidianas surpreenderam os conquistadores espanhóis em sua chegada ao vale central do altiplano mexicano. Assim, nas *Cartas de Relación* que Hernán Cortés escreveu ao imperador espanhol Carlos V, o conquistador descreveu a imensidade do mercado mexica e a riqueza da região que hoje conforma o Centro Histórico da Cidade do México. Cito aqui um pequeno trecho de sua comunicação ao imperador (conservo seu espanhol antigo):

Tiene esta ciudad muchas plazas, donde hay continuo mercado y trato de comprar y vender. Tiene otra plaza tan grande como dos veces la ciudad de Salamanca, toda cercada de portales alrededor, donde hay cotidianamente arriba de sesenta mil ánimas comprando y vendiendo; donde hay todos los géneros de mercaderías que en todas las tierras se hallan, así de mantenimientos como de vituallas, joyas de oro y plata, de plomo, de latón, de cobre, de estaño, de piedras, de huesos, de conchas, de caracoles y de plumas. Véndese cal, piedra labrada y por labrar, adobes, ladrillos, madera labrada y por labrar de diversas maneras. Hay calle de caza donde venden todos los linajes de

²⁹ Utilizo as expressões “mexica” e “aztecas” como sinônimos.

³⁰ Um cacto originário do México.

³¹ Segundo o calendário atual, calcula-se que a fundação de Tenochtitlán aconteceu no ano 1325. Lembre-se que os espanhóis da expedição de Hernán Cortés chegaram a território mexicano em 1519 e derrotaram o império mexica em 1521.

³² O Zócalo é o nome da praça principal da cidade, no Centro Histórico.

aves que hay en la tierra, así como gallinas, perdices, codornices, lavancos, dorales, zarcetas, tórtolas, palomas, pajaritos en cañuela, papagayos, búharos, águilas, halcones, gavilanes y cernícalos; y de algunas de estas aves de rapiña, venden los cueros con su pluma y cabezas y pico y uñas (Cortés, 1973, segunda carta).

Com o passo dos anos, o Centro da cidade conservou seu papel político e econômico. Lá foram situadas, por exemplo, as sedes dos poderes da República e foi configurada a zona econômica mais antiga e tradicional da cidade, tanto com lojas de prestígio quanto com mercados populares. Com a chegada das crises que marcaram os anos setenta, oitenta e noventa, o Centro passou a ser também o ponto de concentração dos grupos de vendedores informais e a área emblemática do comércio de rua na cidade. A vizinhança com outros bairros de intensa atividade comercial, especialmente para as camadas populares, como La Merced e Tepito, participou igualmente na confecção de uma densa trama de circuitos de mercadorias e serviços, alguns deles legais, outros ilegais, alguns outros de definição jurídica duvidosa, que se mantiveram e reproduziram por uma mistura de práticas –tanto de vendedores, quanto de consumidores e de autoridades– que tocam e ultrapassam as fronteiras, instáveis e mutáveis, da legalidade oficial. É essa história, essa trama, que quero explorar neste capítulo: a produção de um espaço político e econômico, cujas práticas de regulação e controle revelam modos e formas particulares de construir e exercer o poder estatal. Quero também analisar o papel das várias informalidades –de vários mercados e práticas informais– na constituição do poder político e social na cidade capital, situar as práticas e os mecanismos que configuraram o funcionamento do poder político no espaço urbano e assinalar as formas pelas quais a constante negociação de normas legais estabeleceu a pauta para o exercício e a contestação do poder estatal na Cidade do México.

Não procuro contar a história do Centro, mas contar uma história dos processos, das configurações e das práticas que fizeram do Centro um lugar caracterizado pelo “emanhamento” das fronteiras entre o legal, o ilegal e o informal, como um lugar de fronteiras suspensas, apagadas. O que procuro apresentar neste capítulo é a história desse emanhamento, das vinculações que fizeram possível um espaço de fronteiras embaralhadas, vinculações produzidas e operadas pelo próprio aparato estatal. É, portanto, mais uma história de práticas e vinculações do que uma história de eventos.

Por isso, este capítulo pode parecer uma colcha de retalhos, um argumento um tanto variado, cheio de elementos diferentes, aparentemente desvinculados. Mas, afinal de contas, procuro tecer as relações entre os objetos de forma gradual, paulatina, sugerindo

vínculos conforme avança o texto. É de se notar que, apesar de oferecer uma descrição da dinâmica que caracteriza o Centro Histórico da Cidade do México, a história das práticas que imperam nessa zona nasce de outros lugares, de outras áreas da cidade e, especialmente, de outras problemáticas, de outras histórias. O que termina por descrever o funcionamento do Centro não se origina no próprio Centro. Para poder me referir ao Centro devo, pelo contrário, me referir a outras questões da cidade, especialmente ao crescimento demográfico e às transformações que isso produziu no acesso à moradia e nas disputas e negociações pela formalização dos títulos de propriedade de terras. Por isso, por vezes transito entre vários planos de discussão –descritivo, histórico, analítico e metodológico–, com poucas mediações entre um momento e outro. Procuro fazer as marcações necessárias nestas transições, mas devo pedir uma desculpa antecipada, também um pouco de paciência ao leitor: será um texto com movimentos um tanto livres, onde tratarei com dados particulares da política local mexicana, dados e relações que, para um público brasileiro, podem ser desconhecidos, e merecer, em alguns casos, uma explicação muito mais ampla da que posso fornecer neste espaço. Porém, procuro que, no final, as ideias básicas estejam bem expostas e argumentadas e as vinculações fiquem estabelecidas ao longo da argumentação.

Na primeira parte do capítulo, descreverei a posição política da cidade no cenário nacional, procurando, com isto, introduzir algumas balizas básicas para se compreender a ressonância de problemáticas locais em espaços e relacionamentos propriamente nacionais. É uma discussão aparentemente descolada da temática desta pesquisa, mas é uma introdução necessária para relatar o processo de organização corporativa do partido no poder, uma organização que fez da simbiose entre o partido e certos grupos sociais a base para estabelecer relacionamentos políticos que alimentam a negociação e suspensão constantes da lei. Tendo situado a relação política tão particular que se estabeleceu entre o governo nacional e o Distrito Federal, procurarei assinalar a centralidade das práticas de negociação e suspensão de leis e normas para a inclusão de mercados informais às estruturas políticas e governamentais da cidade e do governo nacional. Nesta parte, farei uma descrição predominantemente histórica da conformação do poder partidarista entre grupos populares da cidade. Falarei de temáticas em princípio alheias ao uso do espaço público, mas com profundas relações com a criação e articulação de grupos que, hoje em dia, disputam o espaço público como espaço de vida, espaço de trabalho e instrumento de política. O objetivo é, justamente, problematizar as fronteiras da legalidade como demarcações claras e fixas da atuação e do controle do Estado, e propor, como foco de

observação, seu exato contrário para analisar a expansão do poder estatal diante novos atores e novas problemáticas da cidade e do país. O que procurarei frisar nessa seção é a centralidade dos mercados e das práticas informais para a constituição e a preservação de grupos de apoio ao partido oficial daquele então, o PRI. A constituição destes grupos no interior da estrutura do partido é um componente fundamental para entender a configuração política do Centro, as possibilidades do uso do espaço público e os relacionamentos que instituíram a negociação da lei como práxis cotidiana. Para isto, saltarei ao plano analítico e resgatarei o conceito de “zona cinzenta”, proposto por Javier Auyero (2007) em seu estudo sobre as pilhagens no zona metropolitana de Buenos Aires no ano 2001, para assinalar a fusão entre o dentro e o fora das instituições oficiais, a constante transição que vários personagens fazem entre o campo do ativismo e o campo da política e as transformações que esses movimentos operam na forma de fazer governo e aplicar as leis.

Na segunda parte do capítulo, limitarei o argumento a um plano histórico e a um plano descritivo. Procurarei, nesta parte, focar a descrição e a análise em um espaço particular, o Centro Histórico da Cidade do México, onde desenvolvi o trabalho de campo que sustenta esta dissertação. O intuito da mudança de foco é reduzir, progressivamente, o espaço (e o objeto) de análise: da cidade e sua relação com a política nacional ao Centro Histórico e, no final, ao *juzgado cívico* dessa zona. Assim também, os planos de análise farão um trânsito final: deixarei de lado a parte analítica e conservarei uma argumentação muito mais histórica e descritiva. Para isto, trarei à discussão (de forma breve) as tentativas que, desde começos dos anos noventa, o governo da cidade implementou para resgatar as ruas do Centro Histórico, sem deixar de lado o matrimônio entre interesse público e interesse privado que pautou, nos últimos anos, os programas de resgate da zona. No final do capítulo oferecerei uma descrição básica do *juzgado cívico* que acompanhei ao longo desta pesquisa, colocando também em perspectiva algumas características formais que situam os *juzgados cívicos* numa posição particular dentro das hierarquias institucionais do governo da cidade.

Passo então a tecer os retalhos. Começo por uma rápida revisão histórico-política do Distrito Federal.

2.1 Distrito Federal: espaço local, ressonância nacional

Traçar uma história propriamente urbana e realmente local do Distrito Federal é uma empreitada desafiante em termos de historiografia. A relação entre o Distrito Federal e a

República é de intensa vinculação e, em muitos casos, também de uma simbiose no plano político. O domínio das dinâmicas nacionais sobre as locais definiu, em grande parte, a posição política da Cidade do México ao longo do século vinte, e impôs sobre ela uma lógica social e política que capturava sua população, suas problemáticas e suas exigências como elementos capitalizáveis para a política nacional. A cidade foi, de certa forma, subordinada à estrutura do poder central (Loaeza, 1995; Rodríguez Kuri, 2012; Pérez Toledo, 2012. *Vide* também Davis, 1999 [1994] para uma análise pormenorizada das vinculações e desvinculações entre a política local do Distrito Federal e a política nacional), provocando, em certos aspectos, a perda de um espaço próprio, autónomo, de atividades e interesses políticos. Esta condição jogou um papel importante na conformação de grupos de poder na cidade, grupos que, por exemplo, capturavam cotas de poder e desenvolviam práticas de negociação com o aparato legal, grupos que, com os anos, articularam, só para ilustrar uma variante, grandes associações de vendedores em via pública no Centro Histórico, vendedores que, hoje em dia, em ocasiões chegam ao *juzgado cívico* da zona. Soledad Loaeza identificou com clareza esta relação entre o país e a cidade:

La historia de la capital de la República está estrechamente vinculada con la historia de la construcción del Estado nacional y centralizado de la Revolución. En su caso, como en el de los estados, el período que se inició en 1910 fue, asimismo, el tiempo de la disolución de la identidad local, que fue también el efecto natural de la expansión del alcance de la autoridad del Estado. Esta nacionalización se entiende ‘... en el sentido de la disminución de las diferencias de intereses y puntos de vista de los distintos lugares [...]’ (Loaeza, 1995, p. 108).

Mesmo quando a capital foi o epicentro de vários acontecimentos políticos, Loaeza reconhece que “em cada caso, o Distrito Federal era tratado como um cenário antes que como um contexto, e os participantes nos distintos episódios de mobilização ou nos conflitos, eram vistos como membros de uma corrente política ou de uma classe social, antes que como habitantes da cidade” (1995, p. 100. Tradução minha). A fusão entre a capital e a política nacional foi um elemento central na expansão do PRI no Distrito Federal, já que, junto com a política nacional, o Executivo federal tinha também intervenção direta nos assuntos da cidade. Esta fusão começou em 1928, quando o sistema municipal foi eliminado na cidade³³ e o Distrito Federal ficou sob controle direto do Poder

³³ Ariel Rodríguez Kuri caracteriza bem esta situação quando, sobre a integração do Distrito Federal à estrutura federal de governo, diz que “estamos diante o caso de uma estrutura de governo e administração que teria uma jurisdição territorial clara; em outras palavras, era uma das poucas dependências do governo nacional cujo objeto definia-se não como uma das matérias da administração pública (fazenda, ou agricultura,

Executivo Federal, cujo Presidente nomeava um *regente*, um tipo de administrador geral, para gerir, sob ordens diretas do Presidente da República, os assuntos da cidade. Essa eliminação do nível local de governo provocou uma subordinação artificial da identidade política do Distrito Federal à estrutura do poder nacional, com o intuito de despolitizar a capital e convertê-la em uma instância administrativa que pudesse resolver os conflitos entre os partidos, conflitos que tinham feito da cidade, ao longo das últimas décadas, um lugar politicamente ingovernável (Loaeza, 1995, pp. 100- 101; *vide* também Gantús, 2012; Barbosa, 2012). Como consequência da supressão do regime municipal na capital do país, “o espaço urbano central, sede dos poderes federais, podia se converter numa zona franca em a que todas as forças políticas pudessem se encontrar e coexistir. Pensava-se que ao retirar a capital da República da concorrência pelo poder, podia se fazer dela um terreno neutro no que se ventilaram as diferenças políticas, com a vantagem adicional de que a fórmula administrativa não comprometia os equilíbrios gerais de poder. O efeito colateral desta medida foi que a individualidade política da cidade ficou submergida sob o peso dos temas, das restrições e dos equilíbrios da política nacional” (Loaeza, 1995, pp. 100- 101).

Esta configuração teve consequências não somente para a vida eleitoral da cidade, mas também –e é o que interessa para as indagações desta pesquisa– para o relacionamento do governo com a população da capital. A falta de uma concorrência política no Distrito Federal e a ausência de uma oposição que vigilasse e controlasse a gestão do *regente* favoreceram um relacionamento direto entre o governo federal e os habitantes da cidade. Desta forma, houve uma ponte quase natural –mas não isenta de conflitos internos– entre os mecanismos de controle do partido oficial, naquele então o PRI, e o espaço urbano da capital (Davis, 1999 [1994])). Esta condição jogou um papel fundamental na vinculação que o partido e os corpos de governo estabeleceram com os grupos de comerciantes que, ao longo da segunda metade do século vinte, foram se estabelecendo nas ruas do Centro Histórico. O poder político e a presença estatal foram componentes fundamentais na conformação e consolidação dos mercados informais que ocupam o espaço urbano e da trama que se teceu –e que se tece ainda hoje– entre práticas, mercados e circuitos que por vezes tocam e por outras vezes ultrapassam as fronteiras entre a legalidade, a ilegalidade, a informalidade e a indefinição legal.

ou defesa, ou educação, ou salubridade), mas como a soma de um território específico, seus habitantes, seus equipamentos, suas modalidades de justiça penal e cível, seus impostos, etcétera” (Rodríguez Kuri, 2012, pp. 421- 422. Tradução minha). No entanto, a reforma político-eleitoral que aconteceu entre os anos 1996 e 2000 no Distrito Federal (à qual fiz referência no começo do capítulo 1) modificou, parcialmente, a condição política da cidade que lhe tinha sido imposta pela reforma de 1928.

IMAGEM 1. O DISTRITO FEDERAL NA REPÚBLICA MEXICANA

Fonte: Wikipedia, http://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Mexico_map_MX-DIF.svg

2.1.1 Práticas de transformação: o poder político na legalização das ilegalidades

O próprio desenvolvimento da cidade foi um elemento central no processo de expansão do poder estatal no Distrito Federal. O crescimento da Cidade do México aconteceu de forma acelerada especialmente a partir da segunda metade do século vinte. A aceleração no aumento da população local acentuou-se após a instauração do modelo de substituição de importações, que concentrou no vale central do país uma zona industrial dinâmica e em desenvolvimento, e cuja expansão levou às autoridades governamentais a estabelecer uma série de subsídios aos serviços públicos na capital. Com isto, a multiplicação da população urbana forneceu condições ideais para a operação do aparato político na resolução de problemas cotidianos e na organização de grupos de novos moradores. Entre as décadas de 1900 e 1940, segundo dados utilizados por Soledad Loaeza (1995), “as taxas de crescimento da população do Distrito Federal se mantiveram relativamente estáveis, ao redor de 3% anual, embora na década de 1910 a 1921 registrassem uma caída –a 2%–, enquanto nos anos trinta registraram uma taxa de incremento de 3.6% anual. No entanto, de 1940 a 1950 a taxa anual de crescimento disparou-se a 6 por cento” (p. 113. Tradução

minha). O crescimento da cidade nesses anos e o desenvolvimento dos serviços públicos urbanos veiculava a ideia de um espaço inesgotável, “como se o Distrito Federal fosse um espaço ilimitado, que podia acolher todos os migrantes, em que podia se desenvolver toda a indústria e se concentrar toda a energia de um país em desenvolvimento” (Loaeza, 1995, p. 125. Tradução minha).

Nos anos seguintes, a partir da década dos sessenta, o crescimento da população da cidade foi explosivo. Ariel Rodríguez Kuri (2012, p. 432) oferece cifras para a população das *delegaciones*. Azcapotzalco, por exemplo, passou de ter pouco mais de 370 mil habitantes em 1960 a ter mais de meio milhão dez anos depois. Gustavo A. Madero, que tinha uma população superior aos 570 mil habitantes em 1960, contabilizou mais de 1 milhão 100 mil habitantes no começo da década seguinte. Desta forma, algumas *delegaciones* estavam dobrando, triplicando e até quadruplicando seu tamanho em poucos anos. A *delegación* Álvaro Obregón, por exemplo, passou de ter 93 mil habitantes em 1950 a ter uma população de 456 mil habitantes vinte anos depois. De igual forma, Iztapalapa contava em 1950 com uma população de 76 mil habitantes, enquanto dez anos depois somava já 254 mil, e em 1970 registrou 522 mil habitantes em seu território (Rodríguez Kuri, 2012, pp. 429- 432) (A imagem 2 mostra a divisão política do Distrito Federal em *delegaciones*).

IMAGEM 2. O DISTRITO FEDERAL DIVIDIDO EM *DELEGACIONES*

Fonte: Ciudadanos en red, <http://ciudadanosenred.com.mx/cual-es-la-mejor-delegacion-para-vivir-en-el-distrito-federal/>

A multiplicação dos habitantes da cidade provinha não somente do crescimento natural de sua população, mas especialmente da chegada de migrantes de outros estados do país. Soledad Loaeza, por exemplo, reporta que entre 1950 e 1980 o impacto direto da migração no crescimento da população da capital da República se estima em 35% (1995, p. 122). A chegada de milhões de novos habitantes à Cidade do México, que provinham de outros territórios e que muitas vezes não tinham casa, trabalho, bens, nem família no novo destino, implicou a invasão de terras e a abertura de bairros clandestinos, que não contavam com títulos de propriedade, muito menos com os serviços básicos de moradia. Desta forma, a explosão demográfica desses anos, em combinação com o crescimento da estrutura

corporativa do partido oficial³⁴ e com a falta de concorrência no governo local (a ausência de eleições para os dirigentes cidadãos, que eram governados pelo *regente*, nomeado diretamente pelo Presidente da República) forneceram o cenário ideal para a instauração de mecanismos de controle do PRI diretamente sobre os habitantes da cidade e o território urbano. Em palavras de Rodríguez Kuri: “é aqui, justamente, onde se criam as condições de possibilidade para sustentar o consenso autoritário na cidade, quer dizer, onde se intersectam as trajetórias do partido oficial de setores organizados à maneira corporativa, de um modelo eleitoral não competitivo e da explosão demográfica” (2012, p. 435. Tradução minha). O mercado da terra urbana seria, portanto, um dos cenários privilegiados do clientelismo do partido oficial e uma das áreas onde a transformação da informalidade/ilegalidade em legalidade oficial faria da suspensão e negociação da lei um dos pontos de maior fortaleza do PRI na cidade capital. Em outras palavras, o crescimento da população e a irrupção de um mercado informal da terra urbana seriam a semente de uma série de práticas e relacionamentos que definiriam o estabelecimento e funcionamento de outros mercados informais e, especialmente, a centralidade da autoridade política para produzir legalidade a partir da informalidade.

A legalização de títulos de propriedade e de serviços urbanos em bairros estabelecidos informalmente foi uma das possibilidades que o PRI capitalizou para implementar práticas de clientelismo e para somar novos grupos às corporações do partido. Rastrejando invasões de terrenos no Distrito Federal desde a década dos anos trinta, Serge Gruzinski (2012 [1996]) descreveu de forma simples a operação desta lógica:

En 1929 la sustitución de la administración municipal por el Departamento del Distrito Federal tuvo como resultado la instauración de un vacío administrativo del que se aprovecharon especuladores e ‘invasores’ sin recursos. Durante los años treinta, estas colonias salvajes nacidas fuera de todo control administrativo se volvieron el centro de atención del régimen. *Éste se dio cuenta de que la atribución oficial de lotes a sus ocupantes ofrecía un doble interés político: satisfacía reivindicaciones inmediatas y creaba, al mismo tiempo, embriones clientelares.* Entre 1938 y 1939, las ‘colonias’³⁵

³⁴ Umás páginas mais à frente, detalho a estrutura corporativa do PRI, conformada por três grandes setores. Os grupos de moradores foram vinculados ao chamado setor popular do partido, a Confederação Nacional de Organizações Populares (CNOP).

³⁵ No México, as “*colonias*” referem-se aos bairros. Hélène Rivière d’Arc fez uma descrição útil e pedagógica sobre o uso do termo: “A palavra-chave no México para designar as novas zonas de urbanização – que o Primeiro Fórum das Nações Unidas sobre o Habitat Humano (Vancouver, 1976) qualificou de *settlements* ou *assentamientos* – para aqueles que aspiravam em viver ali, é a de *colônia*. Mais que *assentamiento*, palavra assepsizada, a palavra *colônia* remete a um urbanismo ordenado e marcado pelo corporativismo. Ser ou tornar-se um *colono* significava a integração em uma cidade, mas também à cidadania. Em contrapartida, os termos que designavam os lugares dos pobres e dos “marginais” como *arrabal* ou *bairro* caíram em desuso. É

Álvaro Obregón, 20 de Noviembre, Mártires de Río Blanco y muchas otras nacieron de esta manera. [...] En los años cuarenta, unos cincuenta mil terrenos para construcción fueron ‘devueltos’ a *colonos que rapidamente se afiliaron a las organizaciones oficiales*. El negocio era redondo. Consistía en entregar el título de propiedad y luego suministrar los servicios públicos *a cambio de una participación activa en las manifestaciones masivas organizadas por el régimen*. En 1946 esta práctica tomó el nombre de ‘paracaidismo’ y *permitió que las autoridades reclutaran sistemáticamente el apoyo popular*, incluso que orientaran las ‘invasiones’ hacia tal o cual zona a cambio de un terreno y de un techo. En sentido inverso, los ‘paracaidistas’ podían hacer algún favor atacando a algún periódico demasiado insolente o precipitando la caída de algún personaje en desgracia. Por lo demás, la ‘regularización’ traía efectos milagrosamente tranquilizantes, puesto que permitía absorber sin demasiadas dificultades los flujos de inmigrantes atraídos por la ciudad. Incapaces de adquirir una casa, ni siquiera de encontrar trabajo, estos recién llegados constituían una bomba de tiempo que sólo la promesa y luego la concesión de un techo podían desactivar. [...] Estas prácticas terminaban organizando a masas de inmigrantes sin recursos o de desempleados sin relaciones integrados en el sistema del partido en el poder. Consejos y ligas aparecieron al interior de las colonias proletarias que servían de tribuna a dirigentes particularmente dotados. Tarde o temprano los líderes de los ‘paracaidistas’ se unían a las filas del Partido Revolucionario Institucional [PRI] sin dejar por ello de mandar sobre su hueste (Gruzinski, 2012 [1996], pp. 346- 347. Grifos meus).

Foi com a implementação de táticas e práticas similares que o PRI cimentou uma base popular de apoio entre os grupos migrantes e as *colonias* populares da cidade, que cresceram de forma constante ao longo da segunda metade do século vinte. O acesso à terra e à moradia, no entanto, foi somente uma das formas em que o próprio Estado utilizou práticas informais e legalmente questionáveis para produzir legalidade e integrar grupos de apoio à estrutura formal do partido. Para ilustrar a proporção de bairros clandestinos na cidade, na década dos anos setenta, por exemplo, segundo dados de Gruzinski (2012 [1996], p. 355), os bairros proletários concentravam 40% da população total da cidade, enquanto 40% da superfície construída do Distrito Federal não figurava no cadastro oficial, e não tinha, em consequência, acesso a serviços públicos. Por isso, junto à regularização de títulos de propriedade deu-se também a regularização do acesso a serviços públicos.

assim que aparecem as *colonias obreras*, ligadas aos sindicatos (CTM ou CROC), mas também, por volta dos anos 60, as *colonias proletarias* frequentemente loteadas pelos promotores clandestinos (*fraccionadores*) cuja ação mimetizava em tudo a do processo legal” (Rivière d’Arc, 2012, p. 313).

Neste sentido, acredito que Ananya Roy (2005) oferece uma chave analítica muito sugestiva. A experiência da Cidade do México rende tributo à sua proposta de considerar a informalidade não como um setor, mas como uma forma de urbanização, “uma lógica organizativa, um sistema de normas que governa o processo da própria transformação urbana” (Roy, 2005, p. 148. Tradução minha). O desenvolvimento urbano no México é uma experiência que sustenta sua visão da informalidade não como um setor separado da formalidade, mas como “uma série de transações que conectam diferentes economias e espaços, uns com outros” (Roy, 2005, p. 148. Tradução minha). No México, essa transação foi operada pelo próprio aparato estatal, de modo que a informalidade constitui um componente fundamental na produção da formalidade e da legalidade urbana. Arturo Alvarado (2012) faz referência a estes processos quando questiona as formas de interpretar a criminalidade urbana:

La expansión urbana, y específicamente el acceso al suelo urbano y a la vivienda en muchos países de América Latina y en la Ciudad de México, fueron ejecutadas por una vía irregular, mediante la ocupación- invasión o compra irregular e ilegal de tierra urbana. [...] En el largo plazo la gran mayoría de los asentamientos irregulares *han sido incorporados y regularizados por los gobiernos que han definido que esas prácticas eran ilegales para luego establecer la manera de tomarlas propiedades legales*. Las autoridades y las elites urbanas han utilizado estos mecanismos de acceso injusto e ilegal como una forma de integración política y empoderamiento, muchas veces autoritario, abusivo, ilícito; han determinado y limitado las rutas de acceso legal y se han aprovechado de ellas y de la ilegalidad. *Este proceso de acceso a la ciudad, que limita el derecho a la misma, ha estado acompañado de otras prácticas también irregulares e ilegales*, tales como el acceso a la energía eléctrica, al agua, al transporte, al empleo, al acceso a bienes y servicios básicos como salud y educación (Alvarado Mendoza, 2012, p. 14. Grifos meus).

A atenção às demandas de regularização de terras de moradia significou a organização e articulação, por parte das autoridades, de novos grupos de habitantes da cidade. Criou-se, com isto, uma via de integração de grupos desfavorecidos à estrutura política do Distrito Federal, vinculada diretamente com a estrutura nacional do Partido Revolucionário Institucional (*vide* Loaeza, 1995, pp. 120- 124; Davis, 1999 [1994]). A organização corporativista do PRI em três grandes grupos estava justamente configurada para integrar ao projeto político do partido todas as forças sociais organizadas. A Confederação de Trabalhadores do México (Confederación de Trabajadores de México, CTM) representava o setor laboral, os sindicatos e as centrais de trabalhadores. A

Confederação Nacional Camponesa (Confederación Nacional Campesina, CNC) incluía as agrupações e sindicatos de camponeses e as ligas de comunidades agrárias, enquanto a Confederação Nacional de Organizações Populares (Confederación Nacional de Organizaciones Populares, CNOP), oficializada em 1941 (naquele ano chamava-se somente Confederação de Organizações Populares, COP), incluía as organizações de *colonos*, funcionários públicos, organizações de profissionais, artesãos e agrupações de classes médias.³⁶ Todas estas confederações formavam parte do Partido Revolucionário Institucional (PRI): alimentavam seus quadros, discutiam suas políticas, participavam de suas decisões e apoiavam seus programas. As agrupações de moradores, por sua parte, vincularam-se com a CNOP e por isso formaram parte, automaticamente, da estrutura nacional do partido, de seus circuitos de poder e seus canais de comunicação e decisão.

Durante os anos trinta, grupos como a Confederação Nacional de *Colonos*, a Federação de Organizações de *Colonos* Socialistas do Distrito Federal e o Bloque Revolucionário das *Colonias* do Distrito Federal se incorporaram ao partido oficial. Em 1944, contavam-se mais de 150 associações de *colonos* da Cidade do México na CNOP, que aglomerava, justamente, o chamado setor popular do partido (os dados pertencem a Loaeza, 1995, pp. 120- 121). A CNOP, portanto, reunia grupos variados, como comerciantes, pequenos industriais, transportadores, associações de médicos, advogados, funcionários públicos e, claramente, organizações de *colonos*, de forma que “estava desenhada para representar as complexidades e pluralidade dos mundos do trabalho, das economias de aglomeração e da estratificação social e espacial da urbe” (Rodríguez Kuri, 2012, pp. 441- 442). De fato, a partir de 1943, a CNOP dominou a representação parlamentar do Distrito Federal na Câmara dos Deputados. Entre finais da década de 1930 e começos dos anos 1970, o setor popular do partido constituiu a maioria no aparato priista da capital do país. Ainda mais revelador, porém, é o fato de que desde os anos quarenta até os anos oitenta, os Presidentes da República ampararam suas carreiras políticas como carreiras vinculadas à CNOP. Dado que a Confederação Nacional de Organizações Populares reunia as organizações de funcionários públicos do país, cujo núcleo está na cidade capital, esse setor corporativo do partido legitimava carreiras partidárias que eram, em verdade, carreiras na administração pública federal ou local. Desta forma, a participação nas esferas técnicas do governo podia transformar-se, rapidamente, em uma participação

³⁶ Houve também um setor militar, que incluía o exército e a armada, mas ele agrupava os militares em qualidade de cidadãos e não em qualidade de corporação (Davis, 1999 [1994], p. 137). Em 1946 o chamado setor militar foi dissolvido.

ativa nas esferas propriamente políticas do partido (*vide* Rodríguez Kuri, 2012, pp. 472-473 e 475).

Houve então um relacionamento estreito entre as organizações de *colonos* e o partido no poder, de forma que o partido apoiava os *colonos* na articulação de demandas e gestões perante os órgãos públicos, e as associações de habitantes desse bairros ofereciam apoio político ao partido no governo, formando-se assim fortes elos de lealdade. Os resultados eleitorais no Distrito Federal ao longo dessas décadas proveem indícios para sustentar a hipótese de que esse tipo de relacionamento político teve repercussões eleitorais bastante positivas para o governo priista. Soledad Loaeza sustenta essa hipótese e oferece algumas cifras. Cito suas palavras em extenso:

Si se quisiera medir el éxito de esta fórmula en términos electorales podría señalarse el gran salto cuantitativo que dio el partido oficial entre 1946, cuando en el Distrito Federal recibió sólo 50% de los votos, y 1949, sólo tres años después, cuando obtuvo más de 61%. Este aumento puede atribuirse al impacto de la migración sobre el crecimiento de la ciudad en la década de 1940- 1950, al consecuente incremento de las organizaciones fundadas con base en el lugar de residencia, a la expansión de la CNOP y a su creciente importancia dentro del PRI (Loaeza, 1995, p. 121).

A pesquisadora, além disto, identifica que a relação entre o partido governante e os bairros populares “consagrou a eficácia de formas não convencionais de participação política na Cidade do México, como um meio de expressar e articular demandas. Assim, se bem pode se dizer que o PRI era desde então um mecanismo de controle de participação dos habitantes mais pobres da cidade, também deve se admitir que lhes ofereceu uma forma de integração à vida social –urbana– através da política, com o qual passaram a formar parte muito importante dos equilíbrios políticos. Isto é, as condições de desvantagem económica não necessariamente se traduziam em marginalização política” (Loaeza, 1995, pp. 121- 122. Tradução minha).

Desta forma, tanto as organizações de *colonos* quanto o PRI cumpriram um papel de agente socializador de grupos desfavorecidos na cidade. Sua função dentre esses grupos foi ainda mais relevante numa cidade com as características laborais da Cidade do México. O mercado laboral na capital oferece muitos empregos não manuais, posições que requerem de pouca qualificação e pouco treinamento técnico, e fornece, aliás, muitas possibilidades para o auto emprego e o emprego familiar. Por isso, dentre grupos de habitantes pobres, as associações de *colonos* desenvolveram um papel similar ao papel dos sindicatos em outras regiões do país, como aconteceu também em outras cidades do mundo. Isso ajuda a

explicar, por exemplo, o fato de que as associações e a estrutura partidária controlavam a participação política de milhares –inclusive milhões, em algumas épocas– de habitantes urbanos, seus mecanismos de gestão de problemas coletivos e suas formas de comunicação e demandas junto às autoridades locais e nacionais. Um resultado prático desta forma de se estabelecer os relacionamentos políticos na cidade –da política do “*bread and butter*”, como a chama Loaeza– foi que os habitantes da cidade, em particular as camadas mais pobres, foram treinados em práticas de negociação e de estabelecimento de acordos que privilegiam o equilíbrio de interesses entre grupos e que, para alcançar este objetivo, suspendem, negociam e dobram leis e regulamentos legais. Loaeza fala, por isso, de “uma cultura política relativamente sofisticada que não necessariamente se apoia em um alto nível de escolaridade, mas que se deriva de uma longa experiência de trato com as autoridades políticas e governamentais” (1995, p. 123. Tradução minha). São estes traços, justamente, os que permeiam e definem, por exemplo, as dinâmicas legais no uso do espaço público, a configuração econômica dos vários mercados que circulam no Centro Histórico e a aplicação de leis e regulamentos específicos, como a Lei de Cultura Cívica.

Faço referência a este traço particular da conformação territorial e política da Cidade do México porque procuro frisar o exercício de uma série de práticas que se manifestam não somente no tratamento da questão da terra e da moradia, mas também –e é o ponto que interessa para fins desta pesquisa– para a negociação constante de leis e normas que regulam o funcionamento de outros mercados. Geralmente trata-se de mercados que se iniciam na informalidade e que, pelo agenciamento de práticas extraleais do próprio Estado, conseguem saltar a fronteira da ilegalidade e se pousar no campo do legal. Mas também acontece que permanecem beirando as fronteiras da legalidade, muitas vezes passando constantemente do campo do ilegal ao campo do informal e ao campo da legalidade sem se ter, sequer, os limites claros e definidos. São processos e traços da gestão urbana que se aproximam à noção, proposta por Roy, da informalidade como uma forma de urbanização, um processo, uma série de transações que produzem a cidade, que a transformam, a criam (Roy, 2005).

O que quero balizar com isto é o fato de que o exercício de práticas informais e extraleais não era um recurso somente para os grupos de invasores, de comerciantes ou de cidadãos que desafiavam as demarcações formais da legalidade, mas era, sobretudo, um instrumento de poder para os agentes do Estado, para a produção de relações políticas e para a consolidação de uma base de apoio eleitoral que dava ao partido oficial, o PRI, um forte sustento na capital do país. Áreas como a regularização de assentamentos de moradia,

do transporte “pirata”, do comércio informal e de outros mercados e práticas urbanas eram campos em que, antes da reforma político-eleitoral do Distrito Federal a final dos anos noventa, eram, como bem escreveu Arturo Alvarado, “jurisdição oligopólica” do Partido Revolucionário Institucional (2012, p. 29). Não surpreende, então, que nesses campos houvesse uma mistura de demandas e práticas que mesclavam a legalidade com a informalidade, o clientelismo político com a ilegalidade, de ambas as partes: de cidadãos e das autoridades políticas. Novamente em palavras de Alvarado:

Los actores gubernamentales respondieron a este conjunto de prácticas con una combinación de acciones legales y regulares (políticas urbanas de regulación del transporte, la vivienda, los servicios, la propiedad urbana) y otras clientelares (protección y promoción del comercio ambulante), populistas (promesas de servicios y prebendas para grupos informales para integrarse al PRI y votar por sus candidatos) corporativistas o incluso ilegales (corrupción, tráfico de influencias, extorsión, represión). [...] [E]sto llega hasta la asignación de permisos de uso del suelo y de construcción en las delegaciones, que involucra actos de corrupción. Otros bienes públicos básicos como el drenaje, la pavimentación, la electrificación del espacio público, los servicios de mercados (sujetos a extorsión gubernamental), escuelas (en donde imperan la extorsión y compra de lugares, los tratos discriminatorios, las agresiones, la corrupción, la venta de plazas, de títulos) y hospitales, han acompañado la lucha de los pobladores por tener una vida urbana digna (Alvarado Mendoza, 2012, pp. 29 e 40).

Alvarado esclarece, então, que a política urbana da Cidade do México é produto tanto de demandas de atores legais e regulares como de demandas provindas da ilegalidade. O acesso à terra urbana é somente um desses exemplos; mas o acesso à água potável é também uma dessas experiências, como também o foi (e ainda é, em alguns casos) a obtenção de energia elétrica por meios ilegais e sem contratos com as companhias responsáveis. Da mesma forma, as autoridades estatais responderam tanto às normas legais quanto às práticas irregulares, às vezes de formas legais, às vezes de formas ilegais e informais, produzindo, com isso, ocasiões em que o Estado se contrapôs à norma, ao direito e, segundo avaliação de Alvarado, também à democracia (2012, pp. 29 e 40).

Nestas ocasiões, a Lei –em maiúsculo, como conceito geral– esfuma-se e perde sua característica como ponto de determinação e limitação da atuação do Estado e dos agentes privados. Ela torna-se, pelo contrário, um instrumento de negociação e outorga a quem a usa o poder de suspender a regra do jogo e de impor regulamentações informais para a obtenção de resultados. É assim que o poder do Estado, no processo de conformação da

cidade, tem estado entrelaçado entre a economia legal e a ilegal. Em setores como o transporte, o comércio em via pública, a obtenção de energia elétrica, por exemplo, “há um mercado legal, regulado pelo governo, e um mercado ilegal, paralelo”, onde os agentes estatais também participam das formas mais variadas (Alvarado Mendoza, 2012, p. 40. *Vide* também Rivière d’Arc, 2012). O sistema do metrô na Cidade do México é um bom exemplo para se ilustrar estas tramas de poderes, ilegalidades e regras de negociação. Cito em extenso as palavras de Arturo Alvarado:

El metro es un extenso sistema de puntos de venta de todo tipo de mercadería irregular e ilegal (música, vídeos, juegos, mercancías robadas), así como de mercancías y servicios precarios (música informal, comidas rápidas, servicios sexuales). Allí impera un sistema de desconfianza mutua entre los usuarios, con la probabilidad de que ocurra una agresión, robo, secuestro, violación. [...] En el metro imperan el orden legal y un subsistema de justicia que regula la economía informal, operado por guardias de seguridad pública irregular (la vigilancia en el metro sólo recientemente empieza a tener reglas de operación legales, con policías públicas regulares) y por líderes de ambulantes; allí tiene lugar el tráfico de influencias, la venta ilegal de servicios a tal grado que hay numerosas agrupaciones que se disputan la exclusividad de venta entre líneas y entre estaciones. Además, para los vagoneros³⁷ existe una vigilancia y persecución selectiva; están sometidos a la corrupción de las autoridades, que utilizan las leyes contra ellos, ya sea para extorsionarlos o para remitirlos a jueces cívicos (Alvarado Mendoza, 2012, p. 40).

As práticas ilegais, os sistemas informais de resolução de conflitos, as estratégias de negociação de leis e regulamentos são parte fundamental das relações políticas da Cidade do México e instrumento fundante de seus mercados, seus serviços públicos e seus circuitos de troca de mercadorias. A legalidade na cidade foi produzida (e reproduzida) como uma legalidade ambígua, por vezes contraditória, instável, segmentada. Sua dinâmica é uma construção histórica, uma produção social e política que vai além dos limites formais dos âmbitos de produção legal (da letra da lei, dos corpos de polícia, da autoridade de funcionários e agentes estatais, etc.) e que se estrutura por meio de relações de clientelismo, de redes pessoais e partidárias, de suspensões e negociações constantes. Ao final, o campo da lei configura-se como um campo produtor de desigualdades e assimetrias, como fonte de privilégios e hierarquias e não como espaço de igualdade e objetividade, de tratamento

³⁷ Os “vagoneros” são os comerciantes ambulantes que vendem suas mercadorias de vagão em vagão no metrô da cidade.

igualitário do Estado frente aos cidadãos (*vide* Alvarado Mendoza, 2012, p. 41). O campo da lei transforma-se, então, em campo de injustiças e favoritismos.

Os usos sociais da Lei na Cidade do México mostram que tanto a criminalidade quanto a legalidade fundem entre si seus territórios e suas práticas, e apagam, com isto, as fronteiras entre uma e outra, tornando seus limites muito mais ambíguos e incertos. A combinação de práticas ilegais e informais com práticas legais e formais caracteriza a criação e conformação do espaço urbano na Cidade do México, e confirma a hipótese de Ananya Roy sobre a centralidade do espaço informal para a produção dos campos formais. Alvarado bem reconhece que “quase todos os mercados legais têm sua contraparte com mercados ilegais” (2012, p. 41), de modo que a divisão entre um e outro nunca é clara, transparente, objetiva. De fato, as fusões e os encontros entre práticas e atores são frequentes e, de certa forma, comuns e esperados, como se fizeram parte de uma “zona cinzenta” (Auyero, 2007), de limites esfumados, onde se produzem relacionamentos obscuros e clandestinos, legalidades duvidosas e questionáveis, mas, a final de contas, transações úteis e, por vezes, até necessárias.

2.1.2 A “zona cinzenta”³⁸ entre a legalidade e a ilegalidade na Cidade do México

Proponho aqui um operador analítico para descrever e compreender melhor estas transações entre o formal e o informal, transações que produzem espaços cinzentos, de relacionamentos turvos entre o poder político e os interesses de grupos sociais. O conceito que resgato, o de “zona cinzenta”, provem de um campo de pesquisa diferente, embora relacionado com as questões aqui discutidas. No entanto, acredito que a proposta analítica é útil e fecunda para análises em torno de mercados informais, circuitos ilegais e práticas de clientelismo. Assim, em seu estudo sobre pilhagens e saques a estabelecimentos comerciais na zona de Buenos Aires no ano 2001, Javier Auyero (2007) propôs um conceito para analisar um campo particular de práticas e relacionamentos. Auyero identificou “uma área –central durante as pilhagens e saques mas também essencial para a política de rotina– onde as ações e as redes de empreendedores violentos, atores políticos e policiais secretamente se encontram e se entrelaçam” (Auyero, 2007, pp. 25- 26. Tradução minha). Segundo ele, essa área conforma uma “zona cinzenta” de relacionamentos e práticas, uma zona de conexões clandestinas entre o poder político e outros atores, um espaço que foi –e ainda é– um elemento central na política latino-americana e na conformação e gestão de suas urbes.

³⁸ Utilizo o conceito que Javier Auyero propôs e desenvolveu em seu estudo etnográfico sobre as pilhagens e saques na zona de Buenos Aires no ano 2001 (Auyero, 2007).

Ao rastrear as origens e dinâmicas dos acontecimentos violentos de 2001 na zona de Buenos Aires, Auyero identificou regularidades entre agentes policiais e agentes do partido governante que conectavam a política cotidiana com ações coletivas extraordinárias, neste caso, com a violência coletiva que tomou partes da conurbação bonaerense. Auyero detectou a existência de uma zona cinzenta “onde as distinções analíticas que a literatura sobre ação coletiva toma como dados certos (distinções entre agentes do governo, forças repressivas, provocadores, atores do sistema político, etc.) colapsam” e onde a clareza das atribuições e limites dos atores é suspensa (Auyero, 2007, p. 19. Tradução minha). Auyero descreve o desafio no desenvolvimento de sua pesquisa que deu lugar à identificação da “zona cinzenta”. Cito seu relato:

Enfrentei um problema difícil ao reconstruir o que realmente aconteceu durante dezembro de 2001, quando as forças repressivas não ‘reprimiram’, mas, às vezes, saquearam; quando saqueadores foram ajudados em suas ações danosas por atores estatais; e quando as relações entre saqueadores e autoridades eram aparentemente tão intensas que era difícil analisá-los como atores diferentes. Isso tinha a ver com o fato de que a maioria das categorias com que nós, como acadêmicos da ação coletiva, rotineiramente operamos (categorias que estão muito informadas por análises empíricas realizadas nos Estados Unidos e na Europa) mostraram-se inúteis, se não enganosas. Por mais que a literatura concorde com que as *interações* entre as elites políticas, os agentes do controle social, e os protagonistas da desordem civil importam, estes continuam sendo entidades separadas. A antropologia política imaginária da academia dos movimentos sociais e da ação coletiva vive em um mundo em que há limites claros entre os insurgentes e as autoridades, os dissidentes ou provocadores e os atores estatais, localizados em diferentes regiões do espaço social e político: o ‘lado do protesto’ e o ‘lado da repressão’ (Auyero, 2007, pp 19- 20. Tradução minha).

Se bem a investigação de Auyero é uma pesquisa situada em momentos de ação coletiva e de violência extraordinária, considero que os agenciamentos da zona cinzenta não ocorrem somente em situações ditas fora do comum. De fato, acredito que sua proposta analítica é sumamente útil para analisar configurações cotidianas, interações frequentes entre atores e práticas regulares na ação política. Na realidade latino-americana, vários fenômenos políticos, como o clientelismo (*vide* Auyero, 2000), mostram que as zonas cinzentas –a suspensão das fronteiras entre os atores e a fusão de suas entidades e funções– marcam vários espaços sociais e constituem um mundo de relacionamentos políticos e estruturas de poder e lealdade que pautam comportamentos e mecanismos de controle. Acredito que isso acontece, justamente, na Cidade do México, e não exclusivamente em

momentos de violência extraordinária e coletiva, mas também, e sobretudo, na resolução de problemas da vida cotidiana, especialmente de problemas que tocam e ameaçam a sobrevivência de camadas desfavorecidas. A zona cinzenta, portanto, não seria somente um mecanismo do extraordinário, mas também um agenciamento dos relacionamentos corriqueiros entre autoridades e cidadãos, entre as demandas, as negociações e as resoluções de problemas urbanos. Essa zona operaria como uma ponte entre uns e outros, entre a legalidade e a ilegalidade, entre o estar fora e o estar dentro das instituições oficiais e dos canais de negociação e decisão dos assuntos públicos. Auyero descreve claramente as conexões que se operam na zona cinzenta:

[...] Grupos e indivíduos que se engajam em protestos (violentos ou não) também podem, algum tempo depois, trabalhar para partidos políticos, concorrer a um cargo público, ou ocupar posições no governo, para perseguir seus objetivos. As mesmas pessoas podem ser ‘*outsiders*’ –às vezes se engajando em protestos ilegais ou violentos– e, pouco depois, ‘*insiders*’ –participando ativamente em política institucional. A noção da zona cinzenta frisa o fato de que as linhas entre os insurgentes e os agentes do Estado e ativistas partidários *também* estão se dissolvendo na *direção oposta*. Ativistas partidários e agentes estatais (polícia) podem aceitar (e às vezes encorajar e dirigir) a violência coletiva (Auyero, 2007, pp. 20- 21. Tradução minha. Grifos do autor).

Assim, as dinâmicas que pautavam o relacionamento entre membros da CNOP e o PRI exemplificam, a meu ver, uma zona cinzenta tradicional da vida política da Cidade do México. Ao constituir um elo fundamental do relacionamento entre o partido-governo e grupos representativos da sociedade mexicana, a CNOP criava um canal de comunicação entre o fora e o dentro das instituições formais. Em uma reflexão posterior sobre seu trabalho de campo, Auyero abriu, precisamente, o poder descritivo de seu operador analítico, quando disse que “a zona cinzenta é central não somente à hora de entender os episódios de violência coletiva, senão também à hora de entender a política clientelar e, ainda mais, a política em geral” (Auyero, 2012, p. 24. Tradução minha). Assim, por exemplo, um invasor de terras que apropriava-se de terrenos abandonados e que, após organizar seus vizinhos e negociar os regulamentos legais com as autoridades políticas, se integrava à CNOP, podia terminar, alguns anos depois, ocupando uma cadeira na Câmara Federal de Deputados, e legislando, justamente, em contra (ou a favor) de políticas de regularização de terras.

A história da cidade oferece várias versões deste tipo de experiências. Uma delas, por exemplo, é a história do famoso “czar do lixo”, Rafael Gutiérrez Moreno, quem, durante vinte anos, controlou os catadores de lixo da Cidade do México. Gutiérrez Moreno criou a União de Catadores de Lixo dos Depósitos de Lixo do Distrito Federal (Unión de Pепенadores de los Tiraderos del Distrito Federal) e a afiliou à CNOP do PRI. Durante sua vida, o chamado czar do lixo chegou a controlar ao redor de 5 mil catadores (após sua morte, a União formada por ele chegaria a controlar mais de 9 mil membros), e foi tal seu poder dentro da estrutura política da cidade que em 1982 foi eleito deputado federal pelo PRI, e antes disso, de 1979 a 1981 foi secretário de Trabalho e Conflitos Sociais do Sindicato Único de Trabalhadores do Governo do Distrito Federal na *delegación* Iztapalapa (Rodríguez López, 1994, p. 17; Gruzinski, 2012 [1996], p. 362). Gutiérrez Moreno compartilhava o lucro da venda de materiais recicláveis com as autoridades políticas, enquanto pagava salários miseráveis e incorria em delitos sexuais e em apropriação ilegal de terras comunais. Morreu em 1987, assassinado por ordens de sua esposa, que sofria seu maltrato físico e psicológico e que era testemunha dos abusos sexuais que seu marido infligia sobre as mulheres de sua família (*El País*, 24/03/1987). À morte de Rafael Gutiérrez Moreno, seu filho, Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre, herdou seu capital político e suas redes de contatos com as autoridades da cidade. Ainda vinculado à CNOP do PRI, Cuauhtémoc Gutiérrez foi representante local no Distrito Federal de 2000 a 2003 e também deputado federal, de 2009 a 2012.³⁹ Em 2012, conquistou a liderança priista na capital, mas em 2014, após um escândalo envolvendo uma rede de prostituição que operava no interior do PRI local, da qual, segundo reportagens, o próprio Cuauhtémoc Gutiérrez participava, teve de deixar seu cargo na liderança do partido (*El Economista*, 12/06/2014).

Estes personagens revelam e ilustram a presença e o funcionamento da zona cinzenta entre o poder, a legalidade e a ilegalidade na estrutura política da capital mexicana. Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre é somente um exemplo. Ele transita entre o campo da legalidade e o da ilegalidade com suma frequência, e esse trânsito, esse ir e vir, essa movimentação ambígua e por vezes sigilosa, faz parte fundamental de seu capital político tanto na estrutura do partido quanto dentre alguns grupos sociais característicos da cidade.

³⁹ Cuauhtémoc Gutiérrez participou da eleição federal de 2009 como deputado suplente, mas obteve a posição titular após a deputada titular ter desistido do cargo. As condições da renúncia da titular sugerem que foi algo planejado, já que, por uma legislação a favor da paridade de gênero, os partidos políticos estão obrigados a cumprir com uma cota de candidatas mulheres. A única possibilidade de que Gutiérrez de la Torre obtivesse uma deputação federal era sendo suplente numa fórmula eleitoral junto a uma mulher. Após a eleição, a mulher teria de renunciar, conseguindo, com isto, que o suplente tomasse seu lugar, sem incorrer em violação legal. O caso de Gutiérrez de la Torre não foi único. Nessa eleição, o PRI utilizou a mesma estratégia com outros candidatos. Pela condição de submissas, esse grupo de mulheres foi apelidado *Las Juanitas*.

Porém, a zona cinzenta não se restringe somente à cidade, também não a indivíduos e personagens. Essa zona de clandestinidade opera também em algumas instituições públicas, especialmente em corpos dedicados ao controle de populações e espaços, como os corpos policiais. Beatriz Martínez de Murguía (1999), em seu estudo sobre a polícia mexicana, identificou e analisou a configuração e as práticas dessas zonas cinzentas ao interior dos corpos policiais no país. Os critérios de ingresso, o uso das placas de identificação, assim como a confecção de tramas e encontros com a ilegalidade e os delitos são alguns momentos em que opera a zona cinzenta, com seus elos de clandestinidade, entre a estrutura formal da polícia e suas práticas informais (e por vezes, muitas vezes, também ilegais). Não surpreende, por isso, que alguns agentes policiais tiveram antecedentes penais ou que, após deixar a corporação, se integraram a quadrilhas do crime –comum e organizado.⁴⁰ Já várias reformas policiais e de segurança pública, federais e locais, ocorreram desde a publicação da pesquisa de Martínez de Murguía, que conseguiram implementar mudanças importantes nos processos e atuações dos corpos policiais. Porém, a experiência histórica revela vinculações entre agentes policiais e o mundo da ilegalidade que, por vezes, em algumas regiões e contextos, continuam ocorrendo.

Acredito então que a noção de zona cinzenta ajuda a iluminar os elos informais, clandestinos e por vezes sigilosos entre o poder político e os mundos das ilegalidades/informalidades. O acionamento desses vínculos faz possível o funcionamento de mercados, a resolução de problemas cotidianos, a construção de capital político, mas também pode fomentar o cometimento de delitos e atos criminais e a violação flagrante da ordem legal. Interessa a noção de zona cinzenta para esta pesquisa por sua capacidade de integrar esse espaço de relações e práticas ambíguas e clandestinas à análise da conformação e do exercício do poder político, assim como do uso e abuso das instituições estatais. Interessa também, e sobretudo, porque é justamente nessa zona –no acionamento de relações duvidosas, de práticas que se situam na margem da legalidade e que por vezes a ultrapassam– onde acontece a suspensão e a negociação da lei, onde a ordem legal transforma-se em fundamento do arbítrio, onde, em palavras de Arturo Alvarado, “a implementação da lei torna-se um ato político” (2012, p. 187). Porém, essa noção, tão poderosa para explicar os cenários políticos na América Latina, revela também uma outra face: a da centralidade da ambiguidade, da clandestinidade e do jogo com o ilegal para

⁴⁰ Só para citar um exemplo drástico: o grupo de *Los Zetas*, uma das organizações criminais mais violentas e sanguinárias do país, formou-se com militares que desertaram as forças armadas mexicanas e que se uniram ao Cartel do Golfo, como seu braço armado, em finais dos anos noventa (vide *CNN México*, 5/07/2011).

conformar o poder político, para integrar as camadas que vivem e sobrevivem nas fronteiras entre o legal, o ilegal e o informal aos mecanismos oficiais do poder estatal.

No entanto, a operação desse espaço de transgressões é bastante ampla. Os elos clandestinos que se acionam na zona cinzenta podem ser múltiplos e cobrir desde relacionamentos informais (entre o fora e o dentro das instituições públicas) até o cometimento de crimes. A zona cinzenta revela que a legalidade não é, portanto, um critério fixo de demarcação do poder do Estado, mas um instrumento, uma ferramenta de negociação e, especialmente, um ativo para ser capitalizado. A zona cinzenta é, em outras palavras, um dos espaços férteis para o estabelecimento do que Michel Misse chamou de “ligações perigosas” (1997), relações de poder para a compra de proteção, relações que vinculam vários atores do dentro e do fora das instituições policiais, também do dentro e do fora do campo da legalidade.

Não surpreende, então, que a operação e o controle dos mercados informais e dos circuitos de troca nos espaços públicos da cidade aconteçam, justamente, em zonas cinzentas. A aplicação da Lei de Cultura Cívica, especialmente no Centro Histórico, sobrepõe-se à operação de relacionamentos de proteção, de vinculações políticas, de compra de segurança, de hierarquias nas lideranças de grupos de vendedores ambulantes, de interesses privados na gestão do espaço público e também das atividades irregulares na atuação da polícia. A sobrevivência das atividades informais –por vezes ilegais, por vezes duvidosas– que se instalam nos espaços públicos da cidade depende disso, dessas redes, dessas compras de proteção e da organização de lideranças e relacionamentos políticos.

Em março de 2014, durante os percursos da minha pesquisa de campo, conheci o Raymundo,⁴¹ um líder de vendedores ambulantes no Estado do México, um estado contíguo ao Distrito Federal, cujos municípios fronteiriços (com o Distrito Federal) pertencem também à Zona Metropolitana do Vale do México. Cito aqui, em extenso, uma porção de nossa entrevista, para poder situar, de forma ilustrativa, os elos e as práticas que configuram o funcionamento da venda ambulante na cidade e os relacionamentos e as formas que criam suas zonas cinzentas. Raymundo descreveu, em primeiro lugar, os traços básicos das feiras e mercados (*tianguis*, na linguagem coloquial mexicana) que ele lidera no Estado do México. Transcrevo aqui sua descrição geral:

Nosotros vamos a cumplir este año 48 años de trabajar con el comercio organizado en una parte del Estado de México, que es el municipio de Ciudad Nezahualcóyotl. Tenemos un poco de extensiones en los municipios de Valle de Chalco, Ixtapaluca y

⁴¹ Raymundo, como os outros nomes desta dissertação, é um nome fictício. O personagem, porém, é real.

Chimalhuacán. Pero nuestro fuerte se alberga en Ciudad Neza. En Ciudad Neza hay 45 tianguis o mercados sobre ruedas, como les llaman, donde encuentras desde ropa de segunda, mariscos, carne de res, carne de puerco, carne de pollo, mayormente fruta, verdura, pero también un gran porcentaje de fayuca –grabadoras, teléfonos celulares– y ahora mucha piratería –discos, películas, DVD, aparatos. Todo lo que te puedas imaginar lo encuentras en los tianguis de Ciudad Nezahualcóyotl. De los 45 tianguis, yo manejo 9, que son del Consejo Restaurador de Ciudad Nezahualcóyotl, una organización que creció con una bandera social que era el institucionalizar la tenencia de la tierra en el municipio y que conforme fue pasando la lucha social, las banderas se fueron cumpliendo y fueron apareciendo otro tipo de demandas, como era la de ante la falta de una oportunidad de trabajo del gobierno estatal o municipal, pues la gente se organizaba, decidía vender y buscaba espacios donde comercializar sus productos. Ahí, en ese sentido, ya son 48 años que nosotros damos cobertura, trabajamos con ellos de la mano.

Segundo seus cálculos, Raymundo coordena entre 4.800 e 5.200 pessoas em total, nas nove feiras de Ciudad Neza. Os comerciantes que pertencem à organização de Raymundo obtêm uma carteirinha para se identificar rapidamente com os responsáveis de repartir os lugares nas feiras ao momento de estabelecer as barracas. A organização reparte os lugares para os comerciantes, cada dia, a partir das 9 horas, enquanto os vendedores começam a se preparar desde algumas horas antes, entre as 4 e as 6 horas da manhã. Todos os dias, às 12 horas, o pessoal da organização passa a coletar o cobro tradicional, entre 7 e 12 pesos por barraca (entre 0,52 e 0,90 dólares segundo a taxa de câmbio do primeiro semestre de 2014), que usam, dentre outras coisas, para varrer e limpar as ruas uma vez terminada a feira. A prefeitura, por sua vez, cobra 5 pesos adicionais (aprox. 0,37 dólares, segundo a taxa de câmbio do primeiro semestre de 2014), pelo uso da via pública.

Dos 48 anos que a organização gere as atividades de 9 feiras nas ruas de Ciudad Nezahualcóyotl, há treze (em 2014) que Raymundo está à frente dela, liderando o comércio organizado desses 4.800 – 5.200 vendedores. Há treze anos que ele herdou essa posição do pai. Graças a essa posição, seu pai foi deputado federal duas vezes, membro da prefeitura, funcionário público, candidato a presidente municipal (prefeito), e “um homem importante na história do município”, segundo palavras de Raymundo. Tanto seu pai quanto a organização de vendedores estiveram, desde anos atrás, identificados com o PRI e afiliados à estrutura do partido. Os vendedores que estão inscritos na organização conhecem bem, segundo a informação de Raymundo, a filiação política da agrupação, e geralmente se

aderem a seus mecanismos de proteção e apoio. Sobre estas relações de dar e receber, Raymundo explica:

No todo es a la fuerza. También nosotros los beneficiamos. Las 24 horas del día, el asunto que tengan [hay que responder]: que ya se los llevaron porque estaban chupando,⁴² porque estaban jugando baraja, porque los agarraron haciendo sus necesidades en la vía pública, porque se aventaron un tiro con la vecina,⁴³ porque lo agarraron faltándole a las reglas morales y lo hallaron besando de más a la muchacha en la camioneta. Nos hablan y a la hora que nos hablen, a esa hora hay que estar ahí: [en el] juez cívico –en el mejor de los casos– si no es que en el ministerio público: porque les robaron, porque llegó la [policía] judicial y se llevó su mercancía, porque llegó la [policía] federal a hacer un operativo y se llevaron los discos pirata. Y de repente entra la otra etapa, que parecemos narcotraficantes, porque hay que entrarle con todo el mundo.⁴⁴ Nosotros, para que no lleguen los operativos tenemos que entrarle con una lana⁴⁵ con el Ministerio Público Federal. Eu-: ¿Por qué con el federal?

Raymundo-: Porque son delitos del orden federal: todo lo que tiene que ver con las disqueras, con las cinematográficas, con las películas. Toda la piratería. Y todo lo que tiene que ver con la ropa clonada –porque ahora ya no es ‘pirata’, es ‘clonada’–, sobre todo los estampados de Mickey Mouse, de Walt Disney, de Levi’s, las casi-Abercrombie, las casi- Hugo Boss.

Eu-: ¿Entonces lo que los protege es siempre una negociación previa?

Raymundo-: Previa, claro. Porque a ningún gobierno le conviene mantener una relación de tensión con las dirigencias de los comerciantes, sobre todo porque somos estructuras ya muy verticales, con mandos muy concretos. Es decir, si nosotros tenemos alguna bronca,⁴⁶ mañana tenemos 2 mil personas frente a Palacio Municipal. La gente cuando ve amenazado su espacio de trabajo es capaz de dar hasta la vida; y entonces le entra con todo.⁴⁷ Un caso concreto: hace diez años tuvimos un conflicto. Nosotros teníamos una tradicional feria del juguete, que se ponía del 25 de diciembre al 6 de enero, afuera de Palacio Municipal. Y por la voluntad y la fuerza, el gobierno perredista de aquel entonces, al ver que nosotros éramos de otro color,⁴⁸ nos agarró a

⁴² “Estar chupando” é uma expressão popular para se referir ao consumo de bebidas alcoólicas.

⁴³ “Aventarse un tiro con la vecina” é uma expressão popular para dizer que se discute ou se briga com alguém, neste caso, com a vizinha, no exemplo hipotético de Raymundo.

⁴⁴ Quando Raymundo diz “entrarle con todo el mundo” ele quer dizer que ele há de negociar, de estabelecer vínculos e até, possivelmente, de repartir dinheiro a muito atores sociais e políticos.

⁴⁵ “Entrarle con una lana” quer dizer dar dinheiro, repartir propinas.

⁴⁶ “Tener alguna bronca” significa “ter algum problema”.

⁴⁷ “Entrarle con todo” é uma expressão para dizer que alguém dá tudo para alcançar um objetivo, que entrega todo seu trabalho e seu esforço para conseguir um resultado determinado.

⁴⁸ “Ser de otro color” quer dizer, literalmente, “ser de outra cor”, e significa pertencer a outro partido político.

chingadazos,⁴⁹ fueron casi 8 días de madrizas, de corretizas, de detenidos, de lesiones, de agresiones, de patrullas incendiadas, hasta que logramos una alternativa para que los comerciantes pudieran vender sus productos.

Raymundo conta, além disto, que cada semana, religiosamente, a organização entrega uma quantidade de dinheiro às instituições ou atores com os quais negocia proteção ou favores especiais: ele “le entra con una lana” ao Ministério Público federal, dando uma boa propina para evitar que o aparato de acusação penal persiga os vendedores pertencentes a sua organização. É um poder fático, uma regra não escrita, que há anos funciona assim e que permanece –inclusive de forma mais intensa– quando há outros partidos (diferentes do PRI) nas instituições públicas. Porém, os elos com a política partidária se tecem com maior intensidade nos relacionamentos laborais, mas especialmente nos vínculos pessoais, na resolução dos problemas cotidianos dos vendedores. Raymundo confere, neste quesito, a análise que Javier Auyero (2000) fez do potencial solucionador das redes de clientelismo:

Invitar a esta gente a participar [en política] nos cuesta adoctrinamiento, forzarla, llevarla, jugar incluso a veces hasta con el patrimonio de su casa. Porque si no vas a tal evento, no pasa nada, pero pierdes tu lugar [en el tianguis]. La genta va.

Eu-: ¿Los métodos con los que se logra vincular a la base con una estructura política de partido es a través de la dinámica del tianguis, de la dinámica del trabajo?

Raymundo-: Y resultados.

Eu-: ¿Como qué resultados?

Raymundo-: Si me habla una familia de comerciantes que tiene un problema a la una de la mañana y yo se lo resuelvo, la familia lo platica al otro día: ‘le hablé a ese güey y sí estaba’. Entonces te conviertes como en un héroe para ellos. Entonces ahí empiezas a desarrollar tu liderazgo: o coercitivo y cabrón, o bonachón y chido. [...] A mí, a la hora que me hablen, ahí estoy siempre. También hay muchos mecanismos más que les damos de beneficio. No todo es cobrarles a diario y cobrar la credencial. A mí el partido me busca y me dice ‘oye, tengo mil espacios de Seguro Popular’.⁵⁰ Vamos y los repartimos con ellos. Entonces ahí hay una base. ‘El diputado fulano de tal tiene un programa de abasto y quiere repartir 200 despensas’. Agarro a los más viejitos y los metemos. Ya está. A la gente con discapacidad no le cobramos más que el 50 por ciento de la plaza. Ya está.

O apoio do PRI à organização à qual pertence Raymundo não é um apoio recente. Ele é, de fato, um relacionamento que começou há décadas, com a liderança de seu próprio

⁴⁹ “Agarrarse a chingadazos” significa ter uma briga com violência.

⁵⁰ O Seguro Popular é um programa do governo federal que fornece serviço de saúde à população que não faz partes das instituições de segurança social. Essa população é geralmente a mais desfavorecida e a que não conta com emprego fixo, formal e estável.

pai na mesma organização. Curiosamente, a organização não começou como uma organização de comerciantes de rua, mas como uma organização de *colonos*, de habitantes de bairros populares que exigiam às autoridades resolver os problemas e as carências dos serviços públicos. Quando o PRI acolheu as demandas da organização e deu apoio a seus líderes, os integrantes do Conselho Restaurador de Ciudad Nezahualcóyolt (a organização à qual pertence Raymundo) se integraram ao PRI (via a CNOP) e começaram a tecer uma rede de apoio mútuo entre o partido e a organização. Raymundo continua:

Eu-: ¿Tu liderazgo empezó ya estando vinculado al partido?

Raymundo-: No, no, no, no. La organización se mantuvo casi siempre de manera neutral, autónoma, pero política. Levantaba la voz cuando faltaba agua. Levantaba la voz cuando faltaban banquetas. Gritaba cuando faltaba luz eléctrica. Pero cuando hubo un partido que dijo ‘a ver, que ese dirigente sea regidor’,⁵¹ pues ahí nos centramos y nos metimos a llenar mítines y a formar parte de entarimado del comportamiento social de los partidos. También es válido.

A zona cinzenta opera de forma fácil, quase natural, nesses espaços. Raymundo e sua organização recebem apoio do partido, e eles, em troca, apoiam suas políticas e seus eventos. O partido circula apoios de programas públicos entre os comerciantes da organização, enquanto a organização faz circular as propinas e os dinheiros entre os atores envolvidos nos mercados de proteção. O partido postula a candidatura política de líderes e integrantes da organização e os vendedores da organização, por sua vez, respeitam e cumprem os requisitos para poder trabalhar sob a liderança de Raymundo. Nessas cadeias de relacionamentos, favores, apoios e distribuição de bens, Raymundo cumpre um papel essencial para a supervivência dos comerciantes de rua. Ele resolve problemas, reparte benefícios, estabelece vínculos com a polícia, ajuda a melhorar estratégias de segurança: fornece, em outras palavras, uma rede de proteção absoluta para seus comerciantes, e constrói, com isso, uma rede de lealdade insubstituível. Essa lealdade tem claras repercussões no comportamento eleitoral dos integrantes da organização. Quando perguntei a Raymundo sobre esta possibilidade, ele reconheceu:

Eu-: Y a la hora de votar, al momento de la elección, ¿hay forma de saber, hay forma de controlar?

Raymundo-: La verdad es que no. Te lo puedo confesar: no. El voto es tan... son cinco segundos de ti contigo mismo.

⁵¹ O “regidor” é um cargo público que pertence ao governo municipal (ou *cabildo*, corpo coletivo de governo). Os *regidores* são responsáveis pela fiscalização dos serviços públicos e pelo bom funcionamento de diversos ramos da administração municipal.

Acompañante-: Pero haces una presión psicológica muy fuerte.

Raymundo-: Eso sí. [Por ejemplo. Les digo:] ‘A ver compas. El PRI nos ha dado de comer este año. Con el PRI estuvimos poca madre. No nos molestaron, no hubo huelgas, no tuvimos que hacer manifestaciones’. Porque además, el comerciante debe estar dispuesto para los movimientos que haya en el año. Que hay un pedo⁵² con el Presidente, hay que empezarle a hacer pedo.

Eu-: O sea, todo el movimiento. Así de ‘vámonos a Palacio [Nacional], [entonces] vamos a Palacio’.⁵³

Raymundo-: Si hay que encuerarnos ahí,⁵⁴ porque este güey⁵⁵ nos quiere quitar tal espacio, hay que ir.

Estes exemplos dão vida à descrição de Javier Auyero quando diz que “esta zona [a zona cinzenta] é, acredito, a infraestrutura, o fundamento da prática política tal e como existe hoje no país. Não é um remanente do passado, não é algo alheio à política nem algo primitivo. Pelo contrário, está no coração da política realmente existente” (Auyero, 2012, p. 24. Tradução minha). De fato, como procurei mostrar algumas páginas atrás, o setor popular do partido e suas vinculações com organizações de *colonos* e vendedores ambulantes –mas também taxistas, motores, profissionais, etc.– fizeram –e ainda fazem– parte fundamental do entramado político da cidade e do país.

Um outro exemplo clássico é o de Alejandra Barrios, personagem relevante da política local que começou sua trajetória como líder de comércio popular em 1977. Filha de vendedores ambulantes, formou em 1983 a Associação Legítima Cívica e Comercial (Asociación Legítima Cívica y Comercial, A.C.), que atualmente agrupa ao redor de 5 mil vendedores informais do Centro Histórico. Em 2003, Alejandra Barrios foi presa, acusada do homicídio de Jorge Ramírez Espíndola, esposo de María Rosete, outra líder de vendedores ambulantes do bairro de Tepito e vinculada ao PRD, com quem teve conflitos por espaços de venda no Centro Histórico (*El Universal*, 24/02/2015). Barrios foi absolvida do delito dois anos após ter sido presa, e continuou com suas atividades políticas dentro do PRI, geralmente dentro da CNOP. Em 2012 foi eleita deputada local pelo PRI e em 2015 foi candidata pelo mesmo partido para dirigir a *delegación* Cuauhtémoc. Perdeu essa eleição frente ao novo partido de esquerda, Morena, fundado por Andrés Manuel López Obrador. Hoje em dia, Barrios e sua família (filha, netos e nora) continuam à frente de mais

⁵² “Haber un pedo” quer dizer “ter problemas”.

⁵³ “Palacio Nacional” é a sede do Poder Executivo Federal.

⁵⁴ “Encuerarse” quer dizer tirar as roupas, ficar pelado.

⁵⁵ “Güey” é uma expressão popular para se referir a uma pessoa, como a expressão “cara” no Brasil.

de 5 mil vendedores ambulantes do Centro Histórico e operam dentro das redes dos partidos políticos na Cidade do México. Agenciam constantemente a apropriação do espaço público no Centro, estabelecem redes de proteção e negociam a aplicação de instrumentos legais que podem prejudicá-los, como a Lei de Cultura Cívica.

Desta forma, os relacionamentos, os elos (clandestinos, mas por vezes permanentes) e as “ligações perigosas” (Misse, 1997) que se estruturam ao redor da venda informal e ambulante nos espaços públicos da Cidade do México teceram, especialmente no Centro Histórico, um entramado de poder paralelo às instituições formais de governo. Este entramado era uma peça fundamental para a estabilidade do governo local e nacional do PRI (Davis, 1999 [1994] e Cross, 1998 analisam minuciosamente estas relações antes dos anos noventa),⁵⁶ mas começou a ser contestado especialmente a partir do processo de democratização eleitoral do Distrito Federal (*vide* Silva Londoño, 2010, especialmente pp. 203- 206).⁵⁷

2.2 O Centro Histórico: espaço entre fronteiras

Os processos de transformação política da cidade afetaram com particular intensidade a gestão do Centro Histórico e seu papel simbólico dentro dos objetivos de governo. Se a disputa pelo espaço público ocorria, geralmente, entre organizações de vendedores em via pública, agora o Centro seria disputado também pela autoridade do *regente*/ Chefe de governo e pela efetividade das forças policiais. Para ilustrar as mudanças na gestão dessa zona da cidade e os processos de disputa e negociação, farei um breve percurso pelas medidas políticas, legais e administrativas que, desde os anos noventa, foram aplicadas pelo governo local para recuperar as ruas do Centro Histórico. Revisarei os programas de reordenamento do comércio em via pública junto com as estratégias para fazê-los operar. Resgatarei também a simbiose que, desde começos dos anos 2000, se formou entre interesse público e interesse privado no âmbito imobiliário do Centro da cidade. Finalmente, descreverei o espaço do *juzgado cívico* que acompanhei ao longo desta

⁵⁶ Em outras frentes, especialmente na atenção às demandas de *colonos* junto às autoridades locais, o PRI já tinha começado a sofrer uma perda de eficácia na resolução de problemas urbanos (Loaeza, 1995, p. 135). Em 1977, por exemplo, o governo local anunciou a decisão de pôr fim às invasões a terrenos, mas pouco tempo depois, por causa da pressão de grupos, teve de voltar à política de regularização (Gruzinski, 2012, [1996], p. 356). A partir do terremoto de 1985, porém, o partido começaria a perder apoio dentre as organizações de moradores de bairros populares.

⁵⁷ Vejam-se as primeiras páginas do capítulo 1 para uma narrativa rápida da democratização eleitoral no Distrito Federal.

pesquisa, explicarei minha estratégia de inserção e observação no lugar e anotarei características básicas, mas importantes, da operação dos *juzgados* da Cidade do México.

Os eventos que definem a configuração atual do Centro Histórico começaram a princípios dos anos noventa. Em 1992, o então *regente* da cidade, Manuel Camacho Solís, lançou o Programa de Melhoramento do Comércio Popular (Programa de Mejoramiento del Comercio Popular), com o qual procurou integrar os vendedores ambulantes do Centro Histórico à economia formal da cidade. O Programa contemplou a construção de 27 centros de comércio popular para situar cerca de 10 mil vendedores informais e também incluiu a aprovação de um bando⁵⁸ em julho de 1993, por parte da ARDF,⁵⁹ que proibiu a venda ambulante no Perímetro A do Centro Histórico (Silva Londoño, 2010, p. 196) (A imagem 3 mostra os perímetros A e B do Centro Histórico).

⁵⁸ Os bandos (bandos de polícia e bom governo) são regulamentações locais sobre âmbitos municipais de governo.

⁵⁹ A Assembleia de Representantes do Distrito Federal (ARDF) funcionou de 1988 a 1994. Foi o primeiro órgão legislativo do Distrito Federal desde que em 1928 desapareceu o sistema municipal do território da capital. A ARDF tinha atribuições mais regulamentárias do que propriamente legislativas, como a de expedir os bandos regulamentários. Em 1994, a ARDF ganhou atribuições legislativas e deu passo, com isso, à Assembleia Legislativa do Distrito Federal (ALDF).

IMAGEM 3. PERÍMETROS A E B DO CENTRO HISTÓRICO DA CIDADE DO MÉXICO

Fonte: Blog “Tajespal. Reflexiones sobre Arquitectura y Ciudad”, assinado por Jesús Palomares Franco. <http://arqjespalfra.wordpress.com>.

O mapa encontra-se sob a entrada “09.- Caso de estudio: Zona Sur del Centro Histórico de la Ciudad de México”, diretamente em: <http://arqjespalfra.wordpress.com/9-caso-de-estudio-zona-sur-del-centro-historico-de-la-ciudad-de-mexico/>

Este Programa de Melhoramento do Comércio Popular surgiu num momento particular da relação corporativista do Estado mexicano com os grupos de apoio ao partido no governo. Diana Alejandra Silva Londoño identifica com clareza este momento:

Este programa surgió en un momento de desgaste general de la estructura corporativista que hasta entonces organizaba las relaciones Estado- sociedad en general, y el comercio ambulante en particular. Por un lado, la reducida capacidad del régimen priísta para dispensar recursos en medio de la debacle económica que atravesaba el país en el marco de la crisis de la deuda; a su vez, el cambio de modelo

económico, el cual requería mayor flexibilidad en las relaciones; otro aspecto fue el de los esfuerzos para impulsar una serie de reformas políticas para la democratización del sistema político. Por último, las presiones desde los distintos movimientos sociales para democratizar el régimen y favorecer otros canales de participación política [...]. Esta situación se produjo en el marco del creciente desprestigio del partido hegemónico, como resultado de la controversial elección mediante la cual resultó electo Carlos Salinas de Gortari; ello, en conjunto, implicó un cambio de las relaciones entre las organizaciones sociales y el Estado, posibilitando el incremento de las organizaciones urbanas independientes [...] (Silva Londoño, 2010, pp. 201- 202).

No começo do governo de Manuel Camacho Solís, em 1989, pouco antes de aprovação do Programa de Melhoramento do Comércio Popular, houve um debate público na Assembleia de Representantes (ARDF) para criar um regulamento integrado que pudesse controlar o comércio em via pública no Centro Histórico, um regulamento produzido pelo consenso entre os atores sociais implicados. Era a primeira vez que um tema pertencente a uma zona específica da cidade se discutia no corpo de representação política da capital. A novidade não decorria somente do fato de que a ARDF não tinha existência anterior a 1988, mas também do acontecimento, inédito até então, de colocar na cena urbana, pública e coletiva, a discussão de um tema que tangia com especial intensidade a um espaço particular da urbe, um tema que em anos anteriores tinha se resolvido na intimidade dos grupos políticos no poder. O regulamento nunca foi aprovado, por causa da variedade dos interesses políticos involucrados e da incapacidade do PRI de resolver diferenças entre as organizações de comerciantes; mas o próprio processo de discussão trasladou o debate da zona restrita do Centro ao espaço midiático e, por sua vez, também à opinião pública. O resultado disso foi, segundo Silva Londoño, “a criação de uma nova categoria social, na que o governo definiu a problemática ‘comércio em via pública’” como uma categoria politicamente relevante (2010, p. 201). A partir de 1989, portanto, o comércio na rua deixou de ser um tema local e passou a ser um problema público da cidade.

Como parte do Programa de Melhoramento do Comércio Popular de 1992- 1993, o governo da capital tinha por objetivo re-situar mais de 10 mil vendedores informais em 27 centros de comércio popular. Para isto, a Secretaria local de Governo convocou uma reunião com *delegados* (responsáveis da administração das *delegaciones*), associações civis, líderes de comerciantes ambulantes, representantes do setor empresarial e representantes do patronato do Centro Histórico, para formalizar os objetivos do programa.

Iniciou-se, com isto, a assinatura de uma série de acordos com organizações de comerciantes ambulantes para que assumissem o compromisso de abandonar as ruas do Centro e receber, em troca, as praças comerciais pactadas (Silva Londoño, 2010, p. 210). Segundo Silva Londoño, esse processo de negociação involucrou somente às organizações de vendedores que pertenciam ao PRI e excluiu às organizações independentes e às adscritas a outros partidos políticos.

Esta ação de re-localização dos vendedores em praças comerciais foi reforçada com a aprovação, em julho 1993, do Bando para o Ordenamento e Regulação do Comércio em Via Pública do Centro Histórico da Cidade do México (Bando para el Ordenamiento y Regulación del Comercio en Vía Pública del Centro Histórico de la Ciudad de México), que proibiu o comércio em via pública no Perímetro A do Centro Histórico.⁶⁰ As negociações políticas e a aprovação desta regulamentação legal fizeram possível a desocupação das ruas do Centro. No entanto, com a crise econômica de 1994 e as dificuldades dos comerciantes para permanecerem nos novos centros comerciais, as ruas do Centro Histórico voltaram a ser invadidas pela atividade econômica ambulante, aproximadamente um ano depois de terem sido desocupadas. Segundo Diana Alejandra Silva Londoño (2010, p. 211), em junho de 1995, a zona proibida já tinha mais de 3.500 vendedores ambulantes de volta. Desta forma, o bando de 1993 ficou sem ser aplicado.⁶¹

Esse bando é o instrumento legal que ainda hoje proíbe a atividade comercial informal nas ruas do centro da capital.⁶² Após a tentativa falha de 1993, não foi senão até 2007, na administração de Marcelo Ebrard, que houve uma nova intenção por fazer cumprir o Bando para o Ordenamento e Regulação do Comércio em Via Pública.⁶³ Mediante o

⁶⁰ Silva Londoño (2010, p. 211) clarifica que a zona definida pelo bando não compreende estritamente o Perímetro A tal e como foi definido em 1980, mas o documento faz referência à zona que o governo local determinou para operar a primeira fase do Programa, zona que consistia, em grosso modo, no Perímetro A do Centro Histórico. Em todo caso, no artículo segundo, o Bando marca os limites do território em que foi proibido o comércio em via pública. O bando poder ser consultado em <http://www.cuauhtemoc.df.gob.mx/trans/14/pdf/i/politicas/acuerdos/4.pdf>

⁶¹ Houve poucos operativos para fazer cumprir o Bando após o retorno dos comerciantes às ruas do Centro. Diana Alejandra Silva Londoño (2010) refere um deles, em 1995, que terminou em violência e vários feridos (policiais e vendedores) nas ruas da cidade.

⁶² Rodrigo Meneses Reyes anota que a venda em via pública figurou no código penal local de 1998. A tipificação desse delito foi a base para a abertura de 2.431 processos penais em contra de líderes de organizações de comerciantes informais, de janeiro de 1999 a junho de 2002 (Meneses Reyes, 2013, p. 188, nota 5).

⁶³ Em 1997 e 1998 houve outros dois programas de reordenamento do comércio em via pública, desenhados para toda a cidade. Porém, com a entrada do governo do PRD, a política de proibição ganhou uma dose de ambiguidade, já que foi permitido o comércio em espaços públicos delimitados. Além disto, com o programa de 1998, as *delegaciones* ficaram como as instâncias responsáveis pelo ordenamento do comércio em suas demarcações territoriais e pelo registro dos vendedores informais que obtêm uma licença de venda em via pública. Assim também, as *delegaciones* ficaram como as responsáveis pelo cobro dos direitos de uso de via

Programa de Reordenamento do Comércio em Via Pública, em outubro de 2007 o então Chefe de Governo, Marcelo Ebrard, fez desocupar as ruas do Perímetro A do Centro Histórico e promoveu o estabelecimento de ambulantes em praças e prédios que o governo da cidade adquiriu para esses fins. Isto provocou uma intensa mobilização da força pública e de instrumentos legais contra mais de 20 mil vendedores de rua que trabalhavam na zona cêntrica da cidade.⁶⁴

Segundo Meneses Reyes, a estratégia para retirar o comércio informal das ruas do Centro em 2007 consistiu em aplicar três passos fundamentais. Primeiro, cancelar toda licença de comércio em via pública no Centro Histórico, o que permitiu à autoridade local proclamar toda atividade comercial em vias públicas do Centro Histórico uma atividade ilegal. Segundo, em 12 de outubro de 2007, a data limite para desocupar as ruas, dispersar dois mil policiais nas ruas do Centro para evitar o estabelecimento de postos de venda informal e ambulante. Após esse dia, conformar um cerco policial com cerca de 1.200 elementos (Silva Londoño, 2010, p. 213). Terceiro, dar uso intensivo aos parâmetros punitivos da Lei de Cultura Cívica, que tinha sido aprovada em maio de 2004, em contra dos comerciantes informais do Centro. De fato, segundo informação de Meneses Reyes, os vendedores ambulantes detidos sob a aplicação da Lei de Cultura Cívica passaram de 2.389 em 2004 a 28.842 em 2008 (Meneses Reyes, 2013, p. 191).⁶⁵

No entanto, antes da dispersão da força pública nas ruas do Centro, o governo local abriu um processo de negociação com líderes de comerciantes, o que reduziu as possibilidades de recorrer a ações violentas em 12 de outubro, o dia limite que o Chefe de governo tinha estabelecido para desocupar as ruas.⁶⁶ Segundo Silva Londoño, a negociação

pública. No entanto, além dessas especificações administrativas, não houve um novo esforço do governo para liberar as ruas do Centro (e da cidade) do comércio em via pública (*vide* Silva Londoño, 2010, p. 212).

⁶⁴ Rodrigo Meneses Reyes refere “mais de 30 mil vendedores de rua que trabalhavam no centro da Cidade do México” (2013, p. 191), enquanto Diana Alejandra Silva Londoño menciona uma cifra menor, de 25 mil vendedores (2010, p. 212).

⁶⁵ Segundo dados de Rodrigo Meneses Reyes, em 2004, as detenções pela aplicação da Lei de Cultura Cívica representavam 75% do total de detenções policiais na cidade (Meneses Reyes, 2013, p. 191). A cifra confirma a tendência apresentada na pesquisa de Arturo Alvarado Mendoza (2012), cujos dados resgatei no capítulo 1. No entanto, Meneses Reyes adiciona que no ano 2004, do total de detenções feitas pela Lei de Cultura Cívica, 56% foram por consumo de álcool em espaços públicos, 19% por atividades relacionadas com drogas e 9% por urinar em público (Meneses Reyes, 2013, p. 191). Curiosamente, o uso da via pública para atividades comerciais não figura dentro desse 84% de infrações cívicas.

⁶⁶ Segundo informação de Diana Alejandra Silva Londoño, o processo de negociação de 2007 se deu somente com 38 das cerca de 100 organizações de vendedores vigentes naquele então (Silva Londoño, 2010, p. 218). No entanto, dados de Alba Vega & Labazée diferem. Segundo os autores, “em 2007, pouco antes da realocação dos vendedores ambulantes da administração de Marcelo Ebrard, estavam registrados oficialmente no distrito 18, 973 vendedores [com “distrito”, os pesquisados possivelmente se referem à *delegación* e não à totalidade de vendedores no Distrito Federal] e 69 organizações no Centro Histórico, das quais 35 eram dirigidas por mulheres. Além disso, historicamente, as mais numerosas foram conduzidas por mulheres, entre

incluiu quatro tipos de organizações: “a primeira delas agrupa as organizações no Frente Alternativo de Trabajo (Frente Alternativo del Trabajo, FAT), a maioria procedente da CNOP-PRI, [...] as organizações mais experimentadas em razão de que participaram no processo de reordenamento em 1993 e desde então mantêm uma permanente interlocução com os governos” (Silva Londoño, 2010, p. 218).⁶⁷. O segundo grupo de organizações – continua Silva Londoño – é o Frente Metropolitano de Organizaciones Populares (Frente Metropolitano de Organizaciones Populares), vinculado ao PRD, que surge como um grupo de oposição a este primeiro grupo e que lidera uma das opositoras de Alejandra Barrios. O terceiro está conformado pelas Organizaciones Democráticas del Comercio Popular (Organizaciones Democráticas del Comercio Popular), também associadas ao PRD, mas mais vinculadas com a *delegación política*, a diferença das duas primeiras. Numa quarta vertente podemos localizar dois grupos de famílias que não trabalham entre si mas que têm uma lógica diferente das outras porque se mantêm no cenário da disputa e da negociação por sua antiguidade e pela larga história de relacionamentos com as autoridades” (Silva Londoño, 2010, p. 218). Essa negociação, embora restrita, deu resultados. Apesar de não incluir a totalidade das organizações de comerciantes, o processo foi bem-sucedido já que os líderes concordaram em desocupar as ruas e ocupar novos locais em espaços definidos. Além das próprias negociações, havia também um componente dissuasivo: a negativa em aceder às condições colocadas pelo governo, além da perda de benefícios futuros e do acesso a outros locais de comercialização, significava também a ameaça de um processo legal em contra dos líderes das organizações.⁶⁸

Por isso, negociação política fez possível a entrega de propriedades (prédios) em comodato para o estabelecimento de locais de comercialização, agora em espaços fechados, controlados e com documentação formal, próximos às ruas desocupadas. Com isso, as organizações de vendedores foram responsáveis de distribuir os novos locais de trabalho dentre seus membros de base. Acrescentou-se também a entrega, por parte do governo local, de 1.300 pesos (aprox. 119 dólares, segundo a taxa média de câmbio registrada em 2007) a cada comerciante como incentivo para desocupar as ruas (Silva Londoño, 2010, p. 220). A primeira vista, a estratégia, em seu conjunto, teve resultados positivos para o governo.

elas as mais importantes eram: Guillermina Rico, Benita Chavarría, Martha Elena Rodríguez Rangel, Alejandra Barrios e María Rosete” (Alba Vega & Labazée, 2012, pp. 89- 90).

⁶⁷ Nesse primeiro grupo figuravam, por exemplo, lideranças priistas tradicionais de vendedores ambulantes, como Alejandra Barrios, que ainda hoje opera no partido e nos circuitos da venda em via pública.

⁶⁸ O governo local, segundo relata Silva Londoño (2010, p. 219), tinha recopilado os antecedentes judiciais de cada líder.

Em janeiro de 2008, por exemplo, a Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal informou, em um comunicado de imprensa, que a três meses de começado o operativo no Centro Histórico, a Secretaria tinha detido 679 supostos criminais e removido 7.896 vendedores da via pública. Essas ações tinham impulsionado uma redução de 27% no índice delitivo da zona. Alguns meses depois, em abril de 2008, o então secretário de segurança pública local declarou que de 12 de outubro de 2007, quando vendedores ambulantes foram removidos do primeiro quadro da cidade, a abril de 2008, o índice delitivo tinha diminuído em 32%, sendo o furto o delito de maior impacto (Meneses Reyes, 2013, p. 192). Meneses Reyes acrescenta que esta estratégia fez da detenção de vendedores ambulantes a atividade principal da polícia nas ruas do Centro, a tal grado que, de janeiro a março de 2008, os comerciantes de rua representaram 93% dos detidos pela polícia no território do Centro (2013, p. 192).⁶⁹

Porém, Meneses Reyes também questiona a vinculação entre um fato e outro, entre a detenção de vendedores ambulantes e a diminuição no índice delitivo. Dados de temporalidade maior mostram que a detenção de vendedores informais não sustentou a tendência decrescente no índice, já que os crimes registrados em 2009, por exemplo, foram somente 2% menores aos registrados em 2006 (Meneses Reyes, 2013, p. 192). O autor propõe algumas explicações para entender este fenômeno. Uma delas sugere que com a saída dos vendedores das ruas do centro aumentou a detenção por flagrância de delitos como o furto, mas também a visibilidade de outras atividades ilegais que antes ocorriam sob a distração visual do comércio em via pública. Desta forma, a caída em denúncias por furto não compensou o comportamento das tendências em outras categorias de crime, deixando os níveis de incidência delitiva basicamente no mesmo patamar. Isso não quer dizer que a estratégia de desocupação das ruas do Centro de 2007 não teve repercussões. Pelo contrário: as ações desse ano permitiram a liberação das vias do primeiro quadro da cidade e a re-localização, vigente até hoje, de milhares de comerciantes de rua.

Nesse processo, de 1993 a 2007, as regulações e programas especiais para o centro da cidade redimensionaram a situação legal –as ambiguidades, fronteiras e negociações– dos vendedores informais do Centro Histórico. O que antes era somente uma atividade informal –cujos produtos por vezes podiam ultrapassar os limites de alguns códigos legais–

⁶⁹ Rodrigo Meneses Reyes (2013, p. 190) reporta que, segundo as autoridades locais, a finais da década dos anos 2000, o Centro Histórico se converteu na zona com o maior índice delitivo no Distrito Federal, com 24.5% do total de crimes registrados na cidade. Segundo esta estimativa oficial, cerca de 1 de cada 4 crimes cometidos na cidade acontecia em 0.006% de sua superfície.

foi se configurando, paulatinamente, como uma atividade ilegal, banida do espaço público e perseguida deliberadamente pela força policial local. Esta proibição legal do comércio nas vias públicas do Centro Histórico traz à mente a descrição que Telles & Hirata (2007) fazem da figura moderna do trabalhador urbano, uma descrição que se ajusta, em vários pontos, à situação dos vendedores ambulantes do centro da capital mexicana:

É justamente nas fronteiras porosas entre o legal e o ilegal, o formal e informal que transitam, de forma descontínua e intermitente, as figuras modernas do trabalhador urbano, lançando mão das oportunidades legais e ilegais que coexistem e se superpõem nos mercados de trabalho. Oscilando entre empregos mal pagos e atividades ilícitas, entre o desemprego e o pequeno tráfico de rua, *negociam a cada situação e em cada contexto os critérios de aceitabilidade moral de suas escolhas e seus comportamentos*. É isso propriamente que caracteriza o bazar metropolitano: *esse embaralhamento de legal e do ilegal, esse permanente deslocamento de suas fronteiras sob a lógica de uma forma de mobilidade urbana, ‘mobilidades laterais’, de trabalhadores que transitam entre o legal, o informal e o ilícito, sem que por isso cheguem a se engajar em ‘carreiras delinquentes’*. [...] Pois não se trata propriamente de ilegalidades, mas de *uma crescente e ampliada zona de indiferenciação entre o legal e o ilegal, entre o lícito e o ilícito, que passa por todo o entramado da vida social*, pelas práticas e suas mediações, pelos circuitos da vida urbana e as conexões que se fazem nas dobraduras da vida social, projetando uma inquietante linha de sombra no conjunto da vida urbana e suas formas políticas. (Telles & Hirata, 2007, pp. 6 e 10. Grifos meus).

As fronteiras que, em princípio, demarcavam os limiares do legal/ ilegal (as concessões de uso da via pública), o permitido e o proibido (as negociações políticas e os relacionamentos da “zona cinzenta”) e o lícito e o ilícito (os bandos da ARDF e as proibições do Governo do Distrito Federal, por exemplo) ficaram embaralhadas, abertas a negociações constantes (entre o governo local, as *delegaciones* e as organizações de comerciantes, com respeito à entrega de licenças de venda, o cumprimento do bando de 1993, e os operativos policiais) produzindo critérios ambíguos sobre o controle dos vendedores informais nos espaços públicos da cidade. A operação da Lei de Cultura Cívica, especialmente no Centro Histórico, entrou nesse campo de entramados legais e políticos, nessas redes de relacionamentos extraoficiais, clandestinos, de ambiguidades e negociações. Por um lado, figuram as regulações específicas para o Centro Histórico, com medidas próprias para enfrentar o comércio em via pública nesta parte da cidade; por outro lado, figura a Lei de Cultura Cívica, que opera como um instrumento legal apêndice dos programas de controle e policiamento do Centro, um instrumento que, em teoria, deve ser

aplicado a todo o território da cidade, mas cujo uso é de particular intensidade da zona centro da capital. Esta configuração, este embaralhamento, afeta não somente o tipo e quantidade de pessoas (geralmente vendedores) que são apresentados no *juzgado cívico* da zona, mas também as formas e os mecanismos com os quais os conflitos são resolvidos e processados nos dispositivos oficiais. É uma situação própria deste tipo de mercado, que não está restrita ao Centro Histórico da Cidade do México, tampouco à capital mexicana. Em estudo etnográfico sobre o comércio informal e ambulante no centro de São Paulo, Carlos Freire (2012) também identificou esta situação –as diferenças territoriais na atuação do Estado– na maior cidade do Brasil:

[...] A existência e o florescimento destes mercados informais não derivam de uma ausência da atuação estatal. Muito pelo contrário, as ações de policiamento, fiscalização e controle do Estado, juntamente com os acordos e acertos para contorná-las, também compõem e dão forma a esta questão. [...] A fiscalização e atuação do Estado contra esta forma de comércio, no entanto, não ocorrem de uma maneira uniforme pelo território da cidade. O jogo de tolerância e repressão traça uma diferenciação entre os espaços da cidade em que práticas e atividades irregulares são permitidas por meios extralegais, e outros espaços onde estas são coibidas a todo custo. Em outras palavras, esta gestão diferencial dos ilegalismos opera segmentações, distinções e clivagens de mercado que se inscrevem no espaço da cidade, permite que este tipo de comércio floresça em determinados locais e que uma ampla gama de consumidores tenha acesso a mercadorias que de outro modo não teriam (Freire, 2012, pp. 77-78 e 72).

No Centro Histórico, a assimetria na fiscalização e atuação do Estado obedecia não somente à importância política, econômica e social do Centro, mas também –e de forma especial– à conjunção de interesses privados e públicos no mesmo território. Parte da explicação do sucesso no retiro de ambulantes das ruas do Centro em 2007 –e não antes– reside na coligação do poder público com o poder privado.

2.2.1 Interesse público e interesse privado

Na década dos anos 2000, Carlos Slim tinha começado a se posicionar como um ator importante na recuperação econômica do centro da cidade. Diana Alejandra Silva Londoño faz um rápido relato sobre a participação de Slim na inversão privada do centro da capital mexicana:

Si bien el interés gubernamental por recuperar el Centro Histórico ha estado presente desde finales de los años sesenta, no fue sino hasta 2002 que se logró una mayor

incidencia para su recuperación a través de la confluencia de una serie de inversiones de carácter público y privado. Por un lado, la decisión de una serie de inversionistas privados, entre los que se contó con Carlos Slim, quien invirtió en este lugar a través de la Fundación Centro Histórico, para darle una oportunidad a la zona; por otro, la puesta en funcionamiento ahí de dos programas gubernamentales: el Programa Recuperación del Centro Histórico y el Programa de Seguridad Pública para el período 2002- 2006. [...] Como antecedente, podemos mencionar que este empresario [Carlos Slim] ya venía participando como presidente del Comité Ejecutivo del Consejo Consultivo para el rescate del Centro Histórico (CCRCH), del que formaban parte representantes del gobierno federal, del Distrito Federal y de la sociedad civil, representada por empresarios y académicos especialistas en arquitectura y restauración. Este consejo operaba a través de una serie de programas y proyectos que eran ejecutados a través del Fideicomiso del Centro Histórico, creado desde 1990 por la iniciativa privada, desde el cual se gestionaban tanto recursos públicos como privados (Silva Londoño, 2010, p. 214).

Foi assim que Carlos Slim se posicionou no coração da estratégia de segurança urbana promovida por Rudolph Giuliani. Ao momento de se contratar a consultoria, Slim participava, há anos, dos conselhos e fideicomissos de investimento do Centro Histórico. Segundo Diane Davis (2007, p. 662), Slim fundou uma companhia privada de desenvolvimento imobiliário chamada Centro Histórico da cidade do México (Centro Histórico de la ciudad de México, S.A. de C.V.), que adquiriu, nos meses anteriores à visita de Giuliani e nos anos posteriores ao anúncio do compromisso público por resgatar o Centro Histórico, 64 propriedades nesta parte da capital, conformando assim um corredor imobiliário onde o exercício do comércio ambulante foi proibido. Talvez por isso Davis sugira que a origem do convite à consultoria Giuliani foi a dinâmica de desenvolvimento imobiliário no centro da cidade e a colusão entre funcionários, políticos e companhias privadas de desenvolvimento imobiliário (Davis, 2007). Eu, no entanto, acredito que as motivações da consultoria foram bastante mais complexas do que a só dinâmica do mercado imobiliário no Centro, mas também acho que, dentre a variedade de fatores determinantes, o valor das propriedades na zona tiveram um papel significativo. O que parece ser certo é a estreita relação entre Slim, o governo local e a intenção de reformar o Centro Histórico. Sobre isto, Davis fez algumas entrevistas a personagens próximos ao empresário, e escreveu:

Fuentes cercanas a Slim dicen que él y López Obrador ya habían estado trabajando tras bambalinas para abordar la cuestión de revitalizar y rescatar el Centro Histórico de la

Ciudad de México, y que la invitación oficial a Giuliani con toda probabilidad formaba parte de este objetivo común. [...] Esto sugiere todavía más que Giuliani fue invitado de manera que la atención se dirigiera a las preocupaciones por la delincuencia en *las áreas céntricas, en particular, y no para presentar una solución comprensiva para los problemas generales de delincuencia y vigilancia policial en la ciudad.* [...] En pocas palabras, varios factores sugieren que el Plan Giuliani se enfocaba sobre todo al desarrollo de la zona centro, y no a la reducción de la criminalidad (Davis, 2007, pp. 649, 658 e 660. Grifos meus).

O foco no centro da capital foi dado não somente pelos índices delitivos da zona, mas também pela presença de atores sociais com interesses econômicos e financeiros importantes nessa parte da cidade. Talvez por isso, quando Marcelo Ebrard foi eleito chefe de governo em 2006 (dois anos depois da aprovação da Lei de Cultura Cívica, momento em que ele mesmo era secretário de segurança pública do governo da cidade),⁷⁰ decidiu aplicar o Programa de Reordenamento do Comércio em Via Pública em sua totalidade. Sob a letra do Bando de 1993 retirou os vendedores do primeiro quadro da cidade e para evitar seu retorno utilizou intensamente as possibilidades punitivas contempladas na Lei de Cultura Cívica. Fez isto com o apoio do setor privado que tinha se estabelecido no centro da cidade e, para dar estabilidade a esta aliança, criou, em janeiro de 2008, uma nova instância pública para gerir os trabalhos de recuperação da zona: a Autoridade do Centro Histórico. Parte do jogo para mudar o equilíbrio de poderes consistia em retirar atribuições de outras instâncias governamentais que tinham competência no Centro Histórico e colocá-las sob o manto de uma única autoridade, uma autoridade que dependia diretamente do chefe de governo (com comunicação imediata) e que era alheia aos poderes fáticos que, desde décadas atrás, tinham ditado a configuração política do Centro. Por isso, a nova Autoridade do Centro Histórico foi dada a uma figura completamente nova, vinda do mundo acadêmico: a historiadora Alejandra Moreno Toscano (Silva Londoño, 2010, pp. 215- 216). Ainda hoje, a Autoridade do Centro Histórico coordena o conjunto de ações e eventos especiais no centro da cidade.

2.2.2 Breve panorama de números

Considero que uma boa descrição da dinâmica do Centro Histórico ficaria incompleta sem um mínimo panorama numérico do setor de vendedores em via pública nessa zona da

⁷⁰ Marcelo Ebrard também trabalhava no governo local em 1993. Naquele ano, era Secretário Geral do Departamento do Distrito Federal.

cidade. Reconheço que, ao ser um mercado informal, não há uma estatística única e completamente confiável, tampouco uma numerologia oficial que possa informar o tamanho dos vendedores ambulantes na cidade, muito menos no Centro Histórico.⁷¹ Há, porém, várias aproximações –dísparas, por vezes– ao número total de vendedores informais nessa parte do Distrito Federal. Uma referência é a informação que os grupos políticos vinculados ao comércio em via pública registram e comunicam em diversas ocasiões.⁷² Uma delas, por exemplo, aconteceu ao longo dos meses em que foram discutidas na Assembleia Legislativa do Distrito Federal (ALDF) as propostas para a Lei de Cultura Cívica e para outras leis de regulamentação do comércio em via pública. Naqueles dezesseis meses de atividade parlamentarária circularam vários números que descreviam o tamanho deste grupo econômico. Cálculos para o total de vendedores na via pública na Cidade do México oscilaram entre 500 mil e 700 mil pessoas, em diversas intervenções de deputados locais em 2003 e 2004 (*Diario de Debates*, 30/10/2003, p. 42; *Diario de Debates*, 04/12/2003, p. 38; *Diario de Debates*, 09/12/2003, p.29). Para o Centro Histórico, as cifras variaram entre 20 mil e 25 mil vendedores (*Diario de Debates*, 19/12/2002, p. 29; *Diario de Debates*, 30/10/2003, p. 42; *Diario de Debates*, 04/12/2003, p. 38) segundo diversas participações de deputados locais nesses mesmos meses. Em épocas particulares, especialmente na temporada de Natal e Festa dos Reis Magos –de 25 de dezembro a 6 de janeiro–, a quantidade de vendedores ambulantes aumenta, já que o governo local permite o estabelecimento de feiras especiais em toda a cidade, e outorga, para essa temporada, licenças de venda particulares.⁷³

Em termos relativos, os cálculos que circularam na ALDF durante esses meses de discussão informavam que o comércio em via pública gerava, aproximadamente, entre 15% e 17% do emprego da população economicamente ativa na cidade e entre 18% e 20% do Produto Interno Bruto da capital (*Diario de Debates*, 17/12/2002, p. 72; *Diario de Debates*, 26/12/2002, p. 13; *Diario de Debates*, 09/12/2003, p. 29). Não há forma de conferir estas cifras, mas há uma aproximação tosca ao setor informal em geral, que pode servir, para

⁷¹ O Instituto Nacional de Estatística e Geografia (INEGI), no entanto, fornece dados, desde 2005, para o setor informal em nível nacional e em nível local. A medição do setor informal faz referência a um setor mais amplo do que o comércio em via pública. Abrange tanto tipos de unidades econômicas quanto condições laborais. Além do setor serviços e de manufatura, contempla também o setor da agricultura de subsistência.

⁷² Já em alguns trechos deste capítulo, cito algumas fontes acadêmicas, cujos dados não são muito diferentes dos dados registrados pelos circuitos políticos.

⁷³ Em dezembro de 2003, durante o período legislativo em que se discutiram as propostas da Lei de Cultura Cívica, o então deputado local Juan Antonio Arévalo López, do PAN, calculou que a venda informal em espaços públicos na Cidade do México aumenta em 260% na temporada de fim de ano (*Diario de Debates*, 04/12/2003, p. 38).

certos fins, de ponto de comparação. Assim, os cálculos do INEGI para a totalidade do setor informal na cidade (*vide* a nota 41, na página anterior) apontam que, nesses anos (o dado corresponde a 2005), o setor informal correspondia a 27.8% da população economicamente ativa no Distrito Federal. Hoje (dados para o ano 2014), a proporção continua praticamente no mesmo patamar, com 27.3% do setor economicamente ativo.

2.2.3 O *juzgado cívico* do Centro Histórico

Segue agora um apartado meramente descritivo da zona do *juzgado* e das condições que imperam no interior do lugar. Procuro que este último retalho funcione como a antessala do capítulo relativo ao trabalho de campo. A ideia com este apartado é fornecer uma imagem gráfica que ajude a situar os relatos expostos no próximo capítulo. É impossível escrever um texto que esgote todas as possibilidades descritivas das ruas próximas ao *juzgado*, mas procuro oferecer aqui uma pequena descrição que seja útil para alimentar a imaginação do leitor. A realidade, porém, sempre será mais rica e exuberante do que minhas palavras possam expressar.

O *juzgado cívico* que atende as infrações administrativas à- Lei de Cultura Cívica no Centro Histórico da Cidade do México está localizado num prédio histórico da Praça de Santa Catarina, no bairro da *Lagunilla*, umas quadras ao norte do *Zócalo*. Em outras palavras, o *juzgado* se localiza na interseção das ruas próximas ao *Zócalo*, das ruas da *Lagunilla* e das ruas próximas ao bairro de *Tepito*, zonas tradicionais da venda em via pública e de circulação de mercadorias ilegais, mercadorias roubadas e bens de procedência duvidosa. Esses bairros, ao longo do século XX e XXI, têm estado vinculados a altos índices delitivos, à circulação de drogas e à presença de bandas de crime.⁷⁴

⁷⁴ Diane Davis (2007), oferece uma brevíssima nota sobre a dinâmica do bairro de Tepito. Cito aqui suas palavras, para ilustrar, mesmo de forma superficial, as características comerciais e legais da zona:

Durante décadas, los problemas internos de Tepito permanecieron dentro de sus límites y tomaron la forma de conflictos y *vendettas* entre las distintas organizaciones locales que dominaban los sectores del comercio ilegal. Pero a lo largo de los años noventa, a medida que la liberalización limitó la escala de la actividad del sector informal (esto es, la venta de artículos electrónicos baratos de contrabando dejó de ser redituable cuando se eliminaron las restricciones arancelarias con el TLCAN), muchos residentes de esta zona se involucraron en peligrosas pero lucrativas actividades que desafiaban las fronteras de la legalidad. Para el año 2000, las mafias tepiteñas involucradas en actividades que iban del contrabando de armas y el narcotráfico al contrabando generalizado y la piratería de fonogramas, videos, programas de cómputo y una gama de relojes de la marca Gucci y otros productos de marcas caras, por sólo nombrar algunos rubros, empezaron a extender sus actividades por nuevas áreas del centro, con lo que perturbaron la compra normal de artículos y otras actividades por toda la zona. Hubo quienes llamaron al histórico barrio una ‘tierra de nadie’ por los altos niveles de violencia y la total falta de respeto a la ley (Davis, 2007, pp. 671- 672).

Nas ruas que circundam o *juzgado*, há dúzias de vendedores ambulantes, com todo tipo de mercadoria: comida, sucos, música pirata, roupas, acessórios para o cabelo, bijuteria, que oferecem a gritos ou caladamente seus objetos. Todos os dias esses vendedores ocupam as ruas e calçadas próximas ao *juzgado*, o que evidencia *arreglos* e arranjos discricionários na aplicação da lei e dos controles estatais. De ser aplicada a Lei de Cultura Cívica com a “zero tolerância” com a qual foi justificada, também esses vendedores estariam, dia com dia, no *juzgado cívico* pagando sua multa ou cumprindo seu tempo de detenção administrativa. Assim também, há várias outras manifestações de ilegalidades e ilegalismos na zona circundante, mas cujas atividades e infrações nem sempre pertencem à jurisdição dos *juzgados cívicos*. Do lado da Catedral de Santo Domingo, a escassas duas ruas da Praça de Santa Catarina, por exemplo, estão os estabelecimentos tradicionalmente dedicados à produção de documentos falsificados: títulos universitários, certificados escolares, cédulas profissionais, e até alguns anos atrás, também notas fiscais (*El Universal*, 21/01/2014). No pátio da Catedral de Santo Domingo trabalham, todos os dias, dezenas de “promotores” dos serviços de impressão –geralmente impressão de convites e objetos comemorativos– que, ao se aproximar às pessoas que passam pelo pátio, oferecem também a impressão de “tudo o que você precisar”. Estes “promotores”, na cidade ideal contemplada pela Lei de Cultura Cívica, não deveriam oferecer serviços no espaço público; mas os serviços que eles oferecem constituem, na verdade, delitos penais, perseguidos pelo Ministério Público e pertencentes a outros circuitos legais e institucionais de controle e punição. No entanto, dada a configuração deste território, os casos apresentados no *juzgado cívico* –e, portanto, as experiências relatadas e analisadas nesta pesquisa– estão predominantemente vinculados ao comércio informal e às atividades econômicas desenvolvidas no espaço público, nas ruas circundantes ao *Zócalo* da capital.

IMAGEM 4. LOCALIZAÇÃO APROXIMADA DO *JUZGADO CÍVICO* DO CENTRO HISTÓRICO

Fonte: Blog “Tajespal. Reflexiones sobre Arquitectura y Ciudad”, assinado por Jesús Palomares Franco. <http://arqiespalfra.wordpress.com>.

O mapa encontra-se sob a entrada “09.- Caso de estudio: Zona Sur del Centro Histórico de la Ciudad de México”, diretamente em: <http://arqiespalfra.wordpress.com/9-caso-de-estudio-zona-sur-del-centro-historico-de-la-ciudad-de-mexico/>

O prédio do *juzgado* alberga também outras instâncias de justiça, como um escritório do Registro Civil, uma agência do Ministério Público local e um escritório do Ministério Público local com atenção especializada para turistas. O *juzgado cívico* está do lado do Ministério Público. Ambas as instâncias estão fisicamente separadas, mas compartilham o espaço e os funcionários do serviço médico. Ao entrar pela porta do *juzgado cívico*, há um balcão de atendimento, onde as pessoas fazem consultas sobre o

serviço e perguntam pelos *remitidos*⁷⁵ que esperam seu processo (ou que cumprem tempo de aprisionamento nas *galeras* do *juzgado*). Atrás do balcão geralmente trabalha um secretário de *juzgado*, que revisa a documentação entregue pelos policiais e que faz o registro dos *remitidos* apresentados por possíveis infrações. Há turnos em que também um juiz trabalha atrás do balcão, julgando infrações e determinando as sanções que correspondem. Nessa mesma área há uma movimentação constante dos policiais que trabalham dentro do *juzgado* e dos que chegam a cada momento com novos *remitidos*. Em geral, o espaço não veicula uma imagem de ordem, mas de constante movimentação, confusão, gritos e perguntas. Aí, em um cantinho, há um pequeno banheiro, geralmente disponível só para os funcionários do *juzgado*, já que ele permanece trancado e as chaves ficam sob resguardo do secretário.

IMAGEM 5. PRAÇA SANTA CATARINA, CENTRO HISTÓRICO DA CIDADE DO MÉXICO

Fonte: site [arquitour.com](http://www.arquitour.com), sob a entrada “Centro de Legalidad y Justicia- JSa”, em: <http://www.arquitour.com/centro-de-legalidad-y-justicia-js%C2%AA/2011/09/>

No fundo dessa sala principal há uma pequena área limitada por uma grande porta de vidro, que separa a sala do juiz do resto do *juzgado*. Nessa área há dois escritórios: um para o juiz e outro para o secretário que apoia suas atividades. Nas paredes dessa seção, há impressos informativos da Direção Executiva de Justiça Cívica, que informam dados para o

⁷⁵ Conservo o termo em espanhol, por não haver, em português uma palavra que condense a ambiguidade da expressão. Um “remitido” é alguém que foi levado a algum lugar (neste caso, ao *juzgado*, pela polícia) mas cuja situação jurídica é ainda indefinida. De fato, uma dos significados da palavra é justamente “deixar ao juízo de alguém a resolução de alguma coisa”, de modo que os “remitidos” foram, unicamente, levados ao *juzgado*, mas sem se considerar, no termo, a razão da sua apresentação ou a resolução da sua situação.

procedimento, como o valor vigente do salário mínimo, e questões de recepção e atendimento. Essa sala foi um dos pontos principais das minhas observações de campo. Sentava-me do lado do juiz ou frente a ele, e observava as audiências (de 5 a 10 minutos, no máximo), que aconteciam ao longo dos turnos. Observava também a forma de preencher os registros e a velocidade com a que o juiz escrevia a informação no computador. Desde meu ponto de observação também podia ver as atividades do secretário, especialmente quando atendia outros casos e quando cobrava o valor das multas comunicadas pelo juiz. Graças à separação de vidro, os acontecimentos no espaço restante da sala também eram visíveis desde meu lugar, e como a porta ficava geralmente aberta, toda a comunicação que acontecia nesse espaço era audível em qualquer ponto da sala.

Do lado da sala principal fica o pátio do *juzgado*. Nesse pátio, os policiais reúnem os *remitidos* que prendem por possíveis infrações, de modo que esse espaço, sem teto e sem cadeiras, funciona como uma sala de espera. Na frente do pátio, no corredor que vincula a sala do *juzgado* com a sala de espera, está o consultório médico, o único espaço que compartilham o *juzgado cívico* e o Ministério Público. No final do corredor, há uma *galera*, um quartinho com um banco de cimento onde os infratores cumprem tempo de aprisionamento. Do lado da *galera* há um mínimo banheiro para uso dos infratores, especialmente daqueles que cumprem tempo de aprisionamento no *juzgado*. Frente a essa *galera* começam as escadas que comunicam o pátio com o nível superior. No descanso das escadas, está o arquivo do *juzgado*, onde se guardam os expedientes e registros dos infratores. O quarto do arquivo é bastante pequeno, de modo que quando o espaço chega a seu limite, uma parte dos expedientes é transportada ao arquivo geral da Direção Executiva de Justiça Cívica. Já no nível superior do prédio, ficam as outras *galeras* do *juzgado*. Há, nesse nível, quatro quatinhos de aprisionamento, de aproximadamente 6m² cada um, onde há um banco de cimento para se sentar e esperar a que passe o tempo de aprisionamento. Não tive oportunidade de conferir se as *galeras* têm latrinas, mas confirmei que não têm janelas, e dadas as condições gerais do lugar, suspeito que não têm facilidades para a higiene pessoal (água disponível, papel higiênico).

Segundo as observações em campo e segundo consulta de documentos internos da DEJC, a infraestrutura física destes *juzgados* é bastante precária em seus espaços, seu mobiliário, seus instrumentos de trabalho (computadores e papelaria básica) e seus serviços básicos (banheiros, água potável, higienização de espaços e *galeras*).⁷⁶ Em geral, os móveis

⁷⁶ A Comissão de Direitos Humanos do Distrito Federal (CDHDF) também flagrou estas condições em seu reporte especial de 2004 sobre a situação dos *juzgados cívicos* (vide CDHDF, 2004).

dos *juzgado* apresentam estragos: mesas velhas, gavetas com problemas para abrir e fechar, cadeiras quebradas (que devem ser usadas, porque são as únicas disponíveis), computadores desatualizados (quando os há) e falta de insumos de papelaria (geralmente lápis, canetas, marcadores, clips e outros itens são propriedade de juízes e secretários que compram seus instrumentos de trabalho diante a falta de fornecimento público). Em 2004, a Comissão de Direitos Humanos do Distrito Federal (CDHDF), publicou um relatório especial sobre a condição e o funcionamento dos *juzgados cívicos* da cidade. Sobre a infraestrutura física, o relatório informou que:

Sólo el 31 por ciento de los juzgados cuenta con mobiliário en buenas condiciones. [...] Por su parte, el 32 por ciento de los juzgados cuenta con computadoras. [...] En el 64 por ciento de los juzgados se considera que existe la papelería suficiente para la realización de sus labores. [...] En el 20 por ciento de los juzgados no existe el servicio de aseo. [...] En general, el aseo no es una función asumida por la dirección de los juzgados cívicos, sino por las delegaciones políticas o por el Ministerio Público. Debido a ello, este servicio, cuando lo hay, se restringe a las oficinas, pues el personal de limpieza es reacio a realizar el aseo en las áreas para las y los detenidos. Esto fue ratificado por el 64 de los detenidos. Lo mismo sucede con respecto al mantenimiento de las instalaciones. En caso de que la red de drenaje o la hidráulica presenten alguna avería, la reparación implica un largo proceso de negociación entre las áreas de responsabilidad, mientras que el agua potable o los desperdicios se acumulan en las áreas de las y los detenidos, como se comprobó durante algunas entrevistas, incluso en los juzgados nuevos. El personal no cuenta con agua potable en el 73 por ciento de los juzgados. La proporción aumentó en el caso de los juzgados nuevos, pues significa el 80 por ciento. En el 94 por ciento no existen baños para uso exclusivo del personal. [...] En todas las instancias cívicas las *galeras* destinadas a la permanencia de las y los detenidos cuentan con letrinas, a excepción de un solo caso en un juzgado no remodelado. Sin embargo, en la tercera parte de ellos y de los remodelados, esas letrinas no contaban con agua. [...] El acceso a la llave que permita que fluya el agua está, por lo general, fuera del área de detención y sólo puede ser abierta por el personal del juzgado. [...] [Sobre esto, los jueces] señalaron que por razones de seguridad no se mantienen abiertas las llaves del agua de las letrinas, pues los detenidos suelen beberla, lo cual implica un riesgo para su salud. [...] Los funcionarios demostraron que sí existía abasto de agua y refirieron que se indica a las y los detenidos que avisen cuando tengan la necesidad de utilizarla. [Además,] el 23 por ciento de las y los entrevistados señaló que había detectado algún tipo de plaga dentro de la estancia. [...] Las plagas referidas

consistían en cucarachas, mosquitos, pulgas, piojos y chinches (CDHDF, 2004, p. 69-73 e 53).

Além destas condições deploráveis, no *juzgado* do Centro Histórico circulam artefatos e pessoas que, estritamente, não pertencem ao espaço formal do *juzgado*. Uma das secretárias do *juzgado*, por exemplo, escuta a rádio o turno inteiro. Junto ao trabalho de julgamento, sanção e cobro de multas, há música de acompanhamento: música que toca na rádio, música popular ou programas diversos. Não há especificação alguma sobre esse tipo de objetos nas audiências do juiz, mas é uma rotina que se repete constantemente. Na mesa do juiz, por citar outro exemplo, acumulam-se bolsas e pacotes de vários funcionários do *juzgado*. Diante a falta de espaços próprios para guardar os pertences pessoais, todos –eu incluída– deixávamos nossas coisas num canto sobre a mesa do juiz. Apesar de procurar sermos discretos, a acumulação de bolsas alimentava a imagem de desordem e descuido que define o lugar. Assim também, circulam com frequência pessoas que, em princípio, são alheias ao *juzgado*: um dos juízes, por exemplo, tinha o hábito de receber seus irmãos no trabalho. Esses irmãos, não sendo funcionários públicos, desempenhavam tarefas próprias de funcionários do *juzgado*. Um deles, por exemplo, assinava expedientes, enquanto outro desenvolvia atividades de secretário, registrava *remitidos* no Registro de Infratores e geria os tempos e os ritmos da circulação dos possíveis infratores. Permaneciam nos espaços também outras pessoas: pessoas que entregavam comida, por exemplo, mas também amigos dos funcionários, visitas ocasionais e personagens esporádicos, como eu, que não tinha uma identificação própria dentro da configuração do *juzgado*.

Cheguei lá, de fato, por apresentação direta de funcionários da Direção Executiva de Justiça Cívica. Passei várias semanas pressionando ao Diretor Executivo para obter sua permissão de assistir com frequência ao *juzgado* e de acompanhar diretamente as atividades de seus funcionários e os casos aí apresentados. O Diretor Executivo era um homem particular. Dava a impressão de temer saber o que acontecia dentro dos *juzgados*, de temer, particularmente, que outros soubessem disso, mas também de recear a crítica, a informação que podia sair dos *juzgados* e que, de alguma forma, iria prejudicá-lo. Era um homem cauto demais, demorava as respostas e colocava entraves para entrar no tema. Conseguir seu aceite foi tarefa difícil, de um empurrar constante, em que só permitiu que acompanhasse o *juzgado* do Centro Histórico, o que, em comparação com o total de *juzgados*, tinha o melhor funcionamento. Após o trabalho de campo, dei-me conta que parte de sua precaução excessiva com minha presença nos *juzgados* derivava da heterogeneidade de seu poder sobre eles. Nas condições atuais, é impossível controlar o trabalho, os processos e os

resultados dos 52 *juzgados* da cidade. Os controles são mínimos, por vezes completamente ausentes, e o Diretor Executivo era bastante ciente dessa realidade. O que temia, portanto, não era somente minha presença, mas sobretudo o olhar alheio, a mirada pública.

Aos poucos, compreendi que a melhor estratégia para conservar minha presença nesse espaço era a indefinição da minha identidade. Por razões que desenvolvo no próximo capítulo, com os achados do trabalho de campo, descobri que circular como indefinição era a melhor estratégia para observar o trabalho no *juzgado*: pensaram que era familiar do Diretor Executivo, pensaram também que ia com a missão de avaliar seu trabalho e decidir sobre sua permanência na posição, pensaram que observava seu trabalho com o objetivo de, algumas semanas depois, tomar uma posição dentro do *juzgado*. Por vezes negava as versões imaginadas, mas por outras, só sorria e ficava calada, deixando que sua imaginação corresse por caminhos não determinados. Fui uma avaliadora externa, fui uma ameaça indefinida, fui também uma estudante de direito, depois de sociologia. Aos poucos dias, deixei de negar versões e dar explicações e passei a moldar minha identidade como uma nuvem indefinida. Só assim, acredito, consegui circular pelas várias áreas do *juzgado*, conhecer as histórias de funcionários e *remitidos*, observar todas as funções e, sobretudo, evitar perguntas incômodas e obstáculos inecessários.

Por razões que descrevo no próximo capítulo, não posso oferecer, para esta pesquisa, um listado das entrevistas que fiz e das conversas que tive. Minhas “entrevistas” no *juzgado* foram feitas na forma de perguntas espalhadas, de conversas que surgiam das dúvidas do momento, do bate-papo, e constituíram algo mais próximo de uma conversa do que de uma entrevista propriamente. Também não houve, pelos motivos que trato no capítulo 3, uma estratégia de gravação fonética dentro do *juzgado*. Ali, escutava e observava, e só depois escrevia notas no meu caderno de campo. Tive algumas entrevistas mais formais fora do *juzgado*, e quando as pude gravar sempre obtive a autorização da pessoa entrevistada, ou sua permissão para fazer notas sobre nossa conversa. Ainda antes de obter a aprovação do Diretor Executivo, fiz tentativas de entrevistas com os vendedores ambulantes da rede do metrô que, no primeiro semestre de 2014, estavam sob uma forte de campanha de re-localização e sofriam os operativos constantes da polícia nos corredores de embarque. Também eles eram levados aos *juzgados cívicos*, acusados da mesma infração que se aplicava aos vendedores do Centro. Deparei-me, nessas primeiras tentativas, com uma resistência enorme a ter informação registrada: em papel, em áudio, em qualquer tipo de registro. Percebi, desde aqueles dias, o ambiente de temores e cuidados ao redor dos mercados informais e proibidos da Cidade do México. Em um primeiro momento, isso

parecia um obstáculo para a pesquisa, mas só com o andar do tempo, converteu-se, de fato, no coração dela. No próximo capítulo descrevo o funcionar da suspeita, dos dados incertos, duvidosos, das meias-verdades e as meias-mentiras que definem o andamento da Lei de Cultura Cívica. Mas antes de passar aos dados do trabalho de campo, preciso anotar um brevíssimo apêndice sobre a configuração administrativa destes corpos de julgamento e sanção. Acredito que isto ajudará a dimensionar as implicações das observações em campo. Peço ao leitor uma última dose de permissividade na construção desta colcha de retalhos. É já a última parte da costura deste capítulo de heterogeneidades.

2.2.4 Breves balizas administrativas de um *juzgado cívico*

A configuração jurídica dos *juzgados cívicos* da Cidade do México e sua inscrição no direito administrativo têm repercussões particulares no funcionamento da instituição e nas possibilidades legais de seus processos. Em um percurso tradicional por um *juzgado cívico*, tanto as garantias do processo quanto as características dos funcionários são diferentes de outros tipos de instituições de julgamento e sanção, especialmente daqueles que pertencem ao Poder Judiciário. Tratarei disto com particular atenção no capítulo 4, mas por enquanto é importante assinalar algumas balizas de contraste, para melhor qualificar as particularidades deste tipo de instâncias de controle e punição. Assim, por exemplo, quando uma pessoa é levada ao *juzgado cívico*, ela é apresentada perante um juiz cívico. O juiz cívico é um funcionário público, no sentido geral do termo, mas ele não é um juiz tradicional de direito que pertença à magistratura togada. O juiz do *juzgado* é certamente alguém que julga uma situação que supostamente decorre do quebrantamento de uma regulação legal, mas ele não compartilha o mesmo estatuto de um juiz do Poder Judiciário.⁷⁷ O juiz do *juzgado* é um funcionário público geralmente formado em direito (ou em vias de sê-lo, como foi observado em campo) e faz uma função de avaliação legal, mas ele não goza de uma nomeação inamovível no Poder Judiciário e tampouco de independência administrativa com respeito ao Poder Executivo. De fato, sua inscrição hierárquica é justamente essa: como funcionário do Executivo, está sujeito às decisões e normativas dos governantes, seus ministros e subordinados. Porém, como juízes –como

⁷⁷ Bruno Latour (2004 [2002]), em sua etnografia do Conselho de Estado francês, se deparou com uma situação similar do direito administrativo. O Conselho de Estado francês é o juiz de última instância que “controla o exercício desse poder particular do Estado que é o direito administrativo” (p. 28). Os membros do Conselho não são juízes como o são os do Poder Judiciário, não são inamovíveis, podem desempenhar várias outras funções e responsabilidades nas instituições da administração pública e nem sempre provêm da área do direito. Os juízes dos *juzgados cívicos* compartilham estas características, mas o *juzgado cívico* não é, de forma alguma, um corpo parecido ao Conselho de Estado francês. Procuro somente ressaltar a semelhança no estatuto desses juízes, que pertencem ao ramo do direito administrativo (vide Latour, 2004 [2002] caps. 1 e 3).

peças que julgam situações vinculadas a disposições legais— eles podem, sim, exercer um critério jurídico independente, mesmo sem ter autonomia técnica ou política, mas podem também ser removidos no momento em que um superior hierárquico decida fazê-lo e devem seguir as instruções que lhes são enviadas pelo esquema hierárquico da burocracia governamental.

Assim também, quando uma pessoa é levada ao *juzgado cívico*, ela não vai acompanhada de um advogado ou defensor público.⁷⁸ Após o encontro com o policial, a pessoa detida vai, em princípio, imediatamente ao *juzgado cívico*, sem ter de esperar trâmite adicional perante a delegacia policial ou perante alguma outra instituição de justiça.⁷⁹ A pessoa, portanto, não se apresenta após receber uma notificação oficial ou após consulta com advogado ou defensor.⁸⁰ Ela chega acompanhada por policiais, após ter sido, supostamente, flagrada cometendo uma infração à lei. Desta forma, no *juzgado cívico* não há representação das partes tipicamente presentes num processo judicial, não há advogados defensores ou advogados da parte acusadora, nem um promotor ou representante do Ministério Público, como os há em processos de direito penal, ou como os há também, por exemplo, no Brasil, em instituições que processam faltas menores, como os Juizados Criminais Especiais (Fullin, 2011), ou em Buenos Aires, no foro Contravencional e de Faltas (Pita, 2012).⁸¹ Em ambos os casos —no Brasil e na cidade de Buenos Aires—,⁸² os tipos de comportamento que na Cidade do México são regidos por uma lei cuja avaliação e sanção estão inscritas no Poder Executivo, são aqui regidos por leis e instituições pertencentes ao Poder Judiciário, e acarretam consigo garantias próprias dos mecanismos de tribunais. No Brasil, os Juizados Especiais Criminais e Cíveis, criados em 1995, por Lei Federal, formam parte das varas criminais e cíveis do Poder Judiciário. Em Buenos Aires, após a reforma do status jurídico da capital, que passou a ser uma cidade autônoma, criou-

⁷⁸ A lei, porém, assinala que os detidos podem solicitar uma pessoa que os defenda (que não será, necessariamente, um advogado). Nesse caso, o juiz deverá suspender a audiência e conceder no máximo duas horas para que o defensor ou a pessoa solicitada compareça no *juzgado cívico*. Se a pessoa não comparecer, o juiz poderá, segundo a lei, nomear um defensor público para que assista ao detido no processo. O detido poderá também defender-se por si mesmo (arts. 63- 65 da lei). Os adolescentes (menores de idade) podem receber um defensor público se depois de seis horas de serem apresentados perante o juiz não compareça no *juzgado cívico* quem detiver sua custódia ou tutela (artigo 43 da lei).

⁷⁹ Detalharei este processo no capítulo 3.

⁸⁰ Porém, nos processos por queixa contemplados na lei (geralmente, conflitos denunciados por vizinhos perante o *juzgado cívico*), os cidadãos involuclados comparecem após receber uma notificação oficial da queixa, que estipula o horário para se apresentar perante o juiz.

⁸¹ Assinalarei outras comparações com mais detalhe no capítulo 4.

⁸² Faço a distinção de Buenos Aires somente, porque esta configuração jurídica não se estende a todo o território argentino (vide Pita, 2012).

se dentro do Poder Judiciário da cidade o Foro Contravencional e de Faltas, ao que ficou subordinada a Polícia Federal (Pita, 2012, pp. 116- 117).

Na Cidade do México, no entanto, o processo não acontece num tribunal nem num corpo dentro da divisão do Poder Judiciário. De fato, o número, as distribuições e localizações dos *juzgados* não estão associados à divisão territorial própria do Judiciário – como acontece com o esquema de varas no Brasil– e não têm vínculo com a distribuição e gestão de outros processos de justiça. Os *juzgados cívicos* seguem a divisão territorial que o Governo do Distrito Federal criou com as Coordenações Territoriais de Segurança Pública e Procuração de Justiça (Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia) desde 2001, definidas por critérios de segurança pública e índices de delitos e procuração de justiça. Eles formam parte de um esquema próprio da polícia e da política de segurança pública. Suas características, portanto, escapam às normas e regras que tradicionalmente regem o funcionamento de instituições de justiça, instituições responsáveis pelo julgamento e sanção dos delitos e infrações. Procuro descrever e problematizar estas características ao longo desta pesquisa. Para isso, continuo agora com os achados do trabalho de campo e com a análise e reflexão dos dados registrados.

3. LEGALIDADE E LEGALISMOS

O Centro Histórico da Cidade do México é um espaço tradicional da economia popular, mas também uma área fortemente disputada pelos setores do comércio ambulante e da economia informal, setores que têm feito da apropriação do espaço público –da rua, como espaço público por excelência, principalmente– um recurso econômico e político tanto para a produção de excedentes monetários quanto para a negociação e a resistência ao poder estatal. É no centro da cidade, particularmente, onde a Lei de Cultura Cívica sobrepõe-se aos circuitos das economias informais, dos mercados populares, dos vendedores ambulantes, da pirataria e dos bens ilícitos, assim como dos bens de origens duvidosas, vinculados ao contrabando, mas também, possivelmente, ao roubo e a outras atividades ilegais. Na cidade do México, o Centro Histórico é o espaço privilegiado da “globalização por baixo” da qual falam Alain Tarrius (2002) e Gordon Mathews e Carlos Alba (2012), com paralelos em tantas outras metrópoles, cuja dinâmica paulistana, por exemplo, é bem analisada por Carlos Freire da Silva (2014). Como foco dessa globalização, desde o Centro Histórico traça-se uma cartografia econômica de consumo popular e de abastecimento comercial que vincula o Centro com tantas outras regiões da cidade capital –e de outras cidades do país– e com vários outros mercados formais da economia nacional. É nesse cruzamento de economias formais legais com economias populares, informais e também ilegais que operam os agenciamentos pelos quais o trabalho autônomo, às vezes precário, se funde com práticas que transitam entre o proibido e o permitido: táticas de aumento de renda e estratégias de sobrevivência, que cruzam fronteiras incertas entre a legalidade e a ilegalidade e que vão contornando os limites da repressão e da punição do aparato estatal.

Neste capítulo, apresento meu trabalho de campo em um *juzgado cívico* do Centro Histórico da Cidade do México e desenvolvo uma análise em torno dos meus achados de pesquisa. A análise da minha aproximação etnográfica visa entender a dinâmica do campo legal dentro da rede de fluxos, mercados, atores e objetos em constante movimento, que atravessam incessantemente as fronteiras da legalidade, da informalidade, da indefinição legal e da negociação política. Faço uma proposta analítica para compreender um campo legal na produção e circulação dos “ilegalismos urbanos” e para situar, em contextos, dinâmicas e práticas definidas, a produção da legalidade e a encenação do Estado em espaços fortemente disputados. Assim, começarei por apresentar uma descrição do processo que os possíveis infratores percorrem no *juzgado cívico*, frisando o descompasso entre o protocolo e a prática, o que gera, aparentemente, uma desordem no cumprimento da letra da

lei. Passarei, depois, a uma análise das suspeitas que dominam a informação nos registros do *juzgado cívico*, a produção de dados incertos, instáveis, possivelmente falsos, que colocam em dúvida a fronteira da verdade e transformam a relação entre o fato empírico e a verdade jurídica. Finalmente, farei uma reflexão sobre as relações que se constroem entre a suspeita e o estabelecimento da verdade. Com isto, procuro desenvolver e compor uma noção analítica que permite inserir as próprias instabilidades, debilidades e contradições do campo legal no funcionamento do mundo urbano e dos ilegalismos da cidade: a noção de “legalismo”.

3.1 Legalismo. Uma proposta analítica

Vera Telles (2010), seguindo as transformações que se operam em São Paulo nas últimas décadas, analisa as muitas imbricações desses ilegalismos nas reconfigurações das dinâmicas da cidade. Os encontros e as misturas entre o “legal e ilegal, formal e informal, lícito e ilícito [...] nas práticas, nas tramas sociais, nas disputas ou alianças entre atores diversos” e as estratégias de negociação com o poder político pautam a produção e circulação dos ilegalismos urbanos e revelam as transformações no mundo do trabalho e nas articulações entre a economia formal e seus mercados paralelos (Telles, 2010, p. 93). A análise de Telles é particularmente estimulante e fecunda em dois aspectos relevantes para esta pesquisa. Primeiro, no aprofundamento do olhar nos agenciamentos dos “grandes conceitos” –os mercados, o Estado, a economia, a sociedade, a legalidade, inclusive a violência– nos territórios e espaços, nas práticas e miudezas cotidianas que definem múltiplas ordens locais e que, por sua vez, impactam e transformam o próprio funcionamento e a própria configuração desses grandes conglomerados, dessas macroestruturas. Segundo, na proposta metodológica de sua etnografia “experimental”, dos percursos de seus personagens urbanos, da reconstrução de suas histórias e suas experiências e da análise que desses dados se faz sobre a configuração da cidade e a complexidade das tramas que vinculam e esfumaçam “as fronteiras do legal e ilegal”. É nesses interstícios conceituais onde se erige um vastíssimo mundo de práticas sociais que escapam aos parâmetros analíticos tradicionais.

O solo epistemológico dessa transitividade entre o permitido e o proibido, desses “ilegalismos urbanos”, como Telles também assinala, está enraizado na análise foucaultiana dos dispositivos de vigilância e controle e nos mecanismos de produção de poder-saber. A “gestão diferencial dos ilegalismos”, segundo Foucault, não é uma visão rígida do legal-

ilegal, do certo-errado, mas uma lógica de proveito da multiplicidade, de acomodação da variedade, que quebra, como aponta Telles, a armadilha da binaridade e coloca no centro da investigação já não a simplicidade da pergunta pelo caráter de legal/ilegal mas a complexidade de uma análise dos mecanismos de controle, do próprio funcionamento das leis. A intenção da denúncia moralista troca-se então pela análise da operação dos instrumentos, pelo questionamento das formas e modos, das práticas e circuitos, das fronteiras e seus cruzamentos, descobrindo assim as maneiras e condutas pelas quais os ilegalismos constituem, eles mesmos, uma tecnologia de poder. Essa “perpétua transação” entre a legalidade e a ilegalidade, disse o próprio Foucault em referência ao poder monárquico, “era uma das condições de funcionamento do poder nesta época” (Pol-Droit, 2006, p. 46). Assim acontece também com os ilegalismos atuais, pois posicionam-se como parte constitutiva do poder legal. Vale uma citação estendida da entrevista com Michel Foucault:

Somente uma ficção pode fazer crer que as leis são feitas para serem acatadas, a polícia e os tribunais destinados a fazer com que sejam respeitadas. Somente uma ficção teórica pode nos levar a acreditar que aderimos, de uma vez por todas, às leis da sociedade à qual pertencemos. Todo mundo sabe, também, que as leis são feitas por uns e impostas aos outros. Parece, porém, que se pode dar um passo a mais. O ilegalismo não é um acidente, uma imperfeição mais ou menos inevitável. É um elemento absolutamente positivo do funcionamento social, cujo papel está previsto na estratégia geral da sociedade. Todo dispositivo legislativo organizou espaços protegidos e aproveitáveis, em que a lei pode ser violada, outros, em que ela pode ser ignorada, outros, enfim, em que as infrações são sancionadas. No limite, eu diria, simplesmente, que a lei não é feita para impedir tal ou tal tipo de comportamento, mas para diferenciar as maneiras de burlar a própria lei (Foucault, in Pol-Droit, 2006, p. 50).

Apoio-me nessa noção de ilegalismos para propor um símil analítico, uma simetria no mundo das leis e dos instrumentos de controle. Junto às práticas de diferenciação e categorização das atividades ditas criminosas mediante o uso seletivo das leis e dos mecanismos de punição há também práticas de diferenciação e categorização da racionalidade legal para cumprir com uma certa letra de lei, mas também para descumpri-la. De fato, no campo analítico que quero propor, não se omite o recurso à legalidade, e o produto final é, justamente, o cumprimento da lei; mas no processo, a lei vai sendo torcida e distorcida para conseguir um resultado legal desejado, um resultado que, não descumprindo com a lei, também não cumpre totalmente com ela. Não poder se dizer que a

lei é realmente quebrada, mas pode se dizer que o que se fere, pelo contrário, é um sentido de justiça, o sentido de que a lei é imparcial e objetiva e de que está livre de intromissão política.

A desvinculação entre a noção de lei e a de justiça é um debate filosófico já muito antigo, mas lança mão desta ideia de ruptura para assinalar uma fronteira abstrata e às vezes incerta entre cumprir com um processo legal e fazer respeitar o sentido da lei. Para analisar estas armadilhas “legaloides”, estes usos distorcidos da lei na comprovação da legalidade, proponho a noção de “legalismo”. Nos legalismos, o recurso à lei é sempre ativado e as práticas de diferenciação e categorização ocorrem sempre dentro do campo legal. Portanto, o cumprimento do processo que dita a lei não é questionado; o que entra em negociação –o que é diferenciado e categorizado– são os modos, os tempos, os caminhos e as racionalidades a serem seguidos para produzir um resultado perfeitamente legal. Enquanto o ilegalismo olha para a “perpétua transação entre a legalidade e a ilegalidade” e para as fronteiras difusas entre o legal, o informal e o ilícito, o legalismo olha para o próprio processo legal, rejeitando a binaridade legal/não-legal e descobrindo, no seu lugar, uma multiplicidade de modos, formas e práticas de produzir legalidade. Analisam-se então os limites porosos dos vários cumprimentos da lei, e junto com eles, as práticas, as formas e os processos dessas possibilidades.

Já a noção de legalismo e suas variações, especialmente o adjetivo de “legalista”, circularam no mundo da mídia mexicana, espelhando a discussão sobre a relação da democracia com o “Estado de direito” que descrevi no primeiro capítulo. Assim por exemplo, em 2006, com motivo das eleições federais, e particularmente com motivo da disputa em tornos aos resultados da votação para Presidente, o adjetivo circulou com alguma frequência em declarações de políticos e reflexões de analistas, problematizando a funcionalidade da legalidade eleitoral num cenário de constantes questionamentos aos processos e justificativas do Instituto Federal Eleitoral (IFE) e do Tribunal Federal Eleitoral do Poder Judiciário da Federação (TRIFE). Naquele então, o partido tradicionalmente à direita no espectro político mexicano, o Partido Ação Nacional (PAN), tinha ganho a Presidência da República, segundo a contagem do IFE, por uma diferença de 0,56% dos votos frente ao candidato do maior partido de esquerda no país, o Partido da Revolução Democrática (PRD). Era uma situação que não estava prevista em nenhum ordenamento legal, também não em nenhum mecanismo político, e não havia, portanto, precedente nenhum para dirimir aquele conflito em torno à incerteza do resultado e suas implicações. Uma diferença de 0,56% dos votos questionava o modelo estatístico da contagem eleitoral,

além de alimentar um arsenal de suspeitas de fraudes e de artimanhas políticas; mas nenhuma lei ou regulamento do IFE permitia que se atuasse, com fundamento legal, sobre essa situação, fosse para fazer uma recontagem dos votos, como pedia a esquerda, ou até para organizar um outro processo eleitoral –um hipotético segundo turno– que permitisse modificar o resultado final. Assim, quando o TRIFE resolveu a favor da recontagem das caixas eleitorais de somente 9% dos locais de votação, o candidato do PRD, Andrés Manuel López Obrador, declarou que a decisão do Tribunal era “legalista, estrecha y muy corta” (*La Jornada*, 08/08/2006), enquanto um grupo de intelectuais públicos, apoiando a recontagem dos votos, tinha publicado, alguns dias antes, um manifesto dizendo que “los argumentos legalistas no tienen lugar ante una situación que pone en juego, hoy como nunca, la legitimidad de quien habrá de gobernar a los mexicanos durante los próximos seis años” (*El Universal*, 04/08/2006).

Forjava-se uma contraposição entre a legalidade e a justiça e, no meio, alguma coisa que era adjetivada de “legalista”. A porcentagem de 0,56% constituía, no discurso dos defensores da recontagem de votos, um caso limite que, ao ser extraordinário e ao não estar contemplado nas leis, deveria escapar a elas. Assim, desde essa posição, remitir-se a uma lei quando não era devido parecia constituir, segundo as declarações envolvidas, aquilo chamado de razoamento “legalista”. Na outra ponta do espectro político, Felipe Calderón, candidato do PAN, virtual ganhador das eleições naquele momento, defendia a contagem original e as decisões do TRIFE como legalidade institucional. Em agosto de 2006, no meio da batalha de declarações, Calderón lançava com frequência em seus discursos, ao criticar as estratégias de pressão política da esquerda, frases como: “es vital fortalecer la legalidad y la vida institucional de México” (*El Universal*, 04/08/2006), vinculando a ideia de respeito à legalidade com a ideia de respeito à democracia e ao país. Assim, alguns dias antes, perante prefeitos do seu partido, declarou: “Quien desprecia la democracia y cuestiona su ley y sus instituciones, también menosprecia al país” (*El Universal*, 30/07/2006).

Trago à discussão este evento aparentemente alheio, porque essa diferença de 0,56% lançou uma sombra de dúvidas e indecisões sobre a utilidade da Lei –com maiúsculo, como figura totalizante da racionalidade estatal democrática– e abriu uma discussão –antiga e sempre ressuscitável– sobre o divórcio entre a vida moral e a vida legal, entre a justiça, a lei e a legitimidade. A oposição entre a legalidade e um razoamento “legalista” apontava a uma crítica ao uso da lei e abria um mundo de possibilidades interpretativas sobre a utilidade da lei e sua capacidade para fazer justiça. Tal parece que, na oposição aberta pelo

termo “legalismo”, a lei, de fato, se apresentava como o contrário, como um instrumento para produzir uma injustiça.

Dentre o caos da discussão midiática, o antropólogo Claudio Lomnitz capturou com clareza particular, em uma coluna jornalística de agosto de 2006, naqueles dias ferventes da política nacional mexicana, a disputa forjada em torno do termo “legalista” e da vinculação entre o legalismo e a legalidade (Lomnitz, 2006). Naquele breve texto, Lomnitz elaborou uma leitura interpretativa do significado do “legalismo” que, mesmo apresentando-se sob a grade político-ideológica daquele momento, acredito que pode ser útil para apreender o sentido do termo analítico que aqui proponho. Cito em extenso as palavras de Lomnitz:

El alegato contra el “legalismo” tiene resonancias hondas en el PRD, y en la sociedad mexicana en general. Después de todo, la intentona del desafuero⁸³ fue una maniobra política basada en la extensión ilegítima de un caso jurídico menor; es decir que fue un *golpe político justificado con un legalismo*. Mas allá de ese caso, los mexicanos que no están bien conectados, que no tienen palancas,⁸⁴ están *acostumbrados a que la ley se use principalmente en su contra—no como un instrumento de defensa de derechos, sino como un instrumento para proteger a los influyentes*. Aquí se repite el viejo adagio del siglo 19: “Para mis amigos, todo; para mis enemigos, la ley.” *La legalidad es entonces pretexto y no el fundamento real de la acción: es un “legalismo”*.

Cuando [...] escritores, teatreros y pintores le hacen coro a AMLO [acrônimo de Andres Manuel López Obrador] y abogan por la necesidad absoluta de un recuento voto por voto, y en contra del “legalismo” como opción para el tribunal, están pidiendo que se atienda a la justicia, por encima de la letra de la ley (que no indica el recuento de voto por voto como la forma de darle salida a los recursos presentados por los partidos). Es decir, la ley, tal y como está redactada, sería según ellos en este caso *un instrumento para la obstrucción de la justicia, y no el medio para conseguirla. Un legalismo*. (Lomnitz, 2006 in *Excélsior* 07/08/2006. A ênfase é minha).

Embora este exemplo da disputa eleitoral de 2006 no México tenha dezenas de variantes analíticas, de possibilidades de pesquisa e opções interpretativas que não tocam o tema desta dissertação, é de meu interesse resgatar esta discussão —mesmo midiática,

⁸³ “El desafuero” foi um caso político-legal, entre 2004 e 2005, para eliminar a imunidade jurídica de López Obrador, sendo ele Chefe de Governo do Distrito Federal, e fazê-lo enfrentar um julgamento por violar a suspensão de construção de uma rua em um terreno expropriado por governos anteriores. Por estar em processo judiciário, evitaria-se assim que López Obrador, muito popular eleitoralmente, concorresse à eleição presidencial. A petição de eliminação da imunidade jurídica foi solicitada diretamente pelo Poder Executivo Federal, e o processo levantou, desde o começo, várias críticas e polêmicas na opinião pública.

⁸⁴ A tradução literal de “palancas” é “alavancas”. No contexto, refere-se às relações pessoais que servem para conseguir favores políticos. “Tener palancas” é conhecer as pessoas ‘corretas’ para conseguir favores políticos.

mesmo política e um pouco caótica— no que diz respeito à relação conflitiva entre a lei, a justiça, a legitimidade e as percepções de distorção no uso da legalidade. O que quero enfatizar com este exemplo é a existência de um plano de transações conflitivas dentro do próprio campo legal, também entre o legal e o político, aberto pela noção de “legalismo”. A importância do “legalismo” para esta pesquisa, segundo procuro mostrar, está em sua capacidade de esconder a distorção de um poder político com um argumento inteiramente legal. Neste sentido, acredito que posso arriscar a adjetivação da lei como um dispositivo fetichizante, que, ao seguir o caminho do “legalismo”, esconde a operação de uma força alheia à suposta racionalidade e impessoalidade contidas na noção weberiana de legalidade.

Vislumbra-se já que o legalismo é fundamental para a produção e circulação dos ilegalismos urbanos, fator central na articulação das “ligações perigosas” (Misse, 1997) e conduto fundamental das tão necessárias estratégias de negociação e contornamento do poder repressivo do Estado. Legalismos e ilegalismos são mutuamente constitutivos, de modo que não é possível separar, funcionalmente, um do outro: pertencem ao mesmo encadeamento de acontecimentos e se engendram ciclicamente como condição necessária. Esta íntima vinculação entre um e outro revela, como assinalam Fischer e Spire (2009), que o poder estatal não se manifesta uniformemente; mas não só a partir da evasão da lei, senão também a partir dos matizes para registrar seu cumprimento. Esta descontinuidade na intensidade da manifestação do poder estatal é fundamental para produzir a ideia de Estado como instrumento de dominação, independentemente das diferenças, clivagens e rupturas no interior do aparato estatal (cf Abrams, 2006) assim como para produzir a “imagem vertical do Estado”, nas palavras de Ferguson e Gupta (2002).

Os ilegalismos, quase por definição, aparecem empiricamente difusos, diluídos, dispersos no embaralhamento da lei e sua negociação. Assim também, os legalismos apresentam-se escondidos na trama de rotinas legais e evocações de artigos, de processos administrativos e terminologias oficiais, de expedientes públicos e selos do Estado, misturando o procedimento objetivo com o procedimento distorcido e fundindo no mesmo circuito a legalidade com o legalismo. Um dos grandes desafios metodológicos de separar empiricamente o legalismo, de dissecá-lo, estudá-lo e registrá-lo, é que o próprio processo legal apaga as evidências do uso interessado da lei e esconde os rastros que marcam as práticas e os circuitos pelos quais opera a distorção política. Também porque, como frisam Fischer e Spire (2009), os ilegalismos (e também os legalismos) são, invariavelmente, fenômenos coletivos e relacionais, e são viabilizados por um conjunto de agenciamentos práticos (cf Telles, 2010). Pode-se dizer que o objetivo final do legalismo é não ser

percebido, é ser apagado e ser fundido com uma imagem geral e homogênea de legalidade. Por isso, também destaco a necessidade de estudá-los etnograficamente, em contextos situados, com uma “descrição densa”, como advogou Clifford Geertz (2000 [1973]).

De fato, o próprio exemplo de Geertz é iluminante: dois movimentos –duas piscadas de olho– podem ser idênticos e constituir, realmente, o mesmo comportamento e a mesma observação para quem as registra; mas são, em sua intenção comunicativa, em seu significado, em suas consequências e em seu lugar em um discurso social, completamente diferentes. Uma contração, talvez involuntária, do olho não é a mesma coisa que uma piscada intencional. Elas se apresentam visivelmente como duas manifestações idênticas de uma mesma coisa –Geertz refere-se a essas similitudes aparentes como diferenças “infotografáveis”– mas pelo significado que guardam e pelas relações simbólicas que estabelecem com outros eventos e comunicações, são realmente uma mesma manifestação física de duas coisas diferentes. O que está em jogo nessa diferenciação é a elaboração simbólica que cada um desses comportamentos estabelece com respeito a um discurso social mais amplo, mais abrangente, a um lugar numa trama complexa de significados e comunicações.

Resgato essa comparação entre uma contração do olho e uma piscada –sua igualdade no plano do físico e do visível e sua profunda diferença no plano do simbólico e do significativo– para ilustrar as armadilhas metodológicas e analíticas que os próprios legalismos guardam com respeito à legalidade, ao cumprimento da lei e à fabricação aparente de seguimento inquebrantável de regras. Tento, então, estabelecer uma leitura interpretativa, também no sentido de Geertz, sobre a relação dos legalismos com um discurso social mais abrangente, sobre as vinculações entre os legalismos e as relações sociais ao seu redor, o exercício do poder político e o funcionamento de um aparato estatal.

Por vezes, os legalismos constituem “mercadorias políticas”, no sentido de Michel Misse (2006), mas por outras, são práticas e “bens” que não são trocados, que não entram num espaço de comercialização e troca, mas que constituem a inércia de uma lógica administrativa que deve mostrar resultados, comunicar cifras e veicular a ideia de trabalho e cumprimento. Os legalismos, portanto, também estão insertos nas dobras dos instrumentos oficiais do Estado, em suas novas técnicas de controle social pós-disciplinário, como dizem Beckett e Herbert (2008). Não se trata, por isso, da organização da transgressão das leis em uma “tática geral de sujeições”, mas do cumprimento da lei como uma forma de equilibrar relações, de manter a ordem e, especialmente, de cumprir com um mandato superior. Portanto, o legalismo surge das práticas, não dos protocolos, e esses descompassos vão

marcando as oportunidades e os momentos críticos para que o processo do legalismo vá se compondo, se aprofundando, se completando. Começo, então, por repassar as divergências entre a letra da lei e o registro da prática.

3.2 A Lei de Cultura de Cívica: modelo para armar

Se a Lei de Cultura Cívica tivesse um manual com um plano geral dos processos necessários para cumprir com ela, acredito que seria, mais ou menos, um listado de passos e eventos como este:

1. Uma pessoa comete uma infração administrativa.
2. Um policial flagra o momento, identifica a pessoa e se aproxima dela.
3. O policial explica que aquilo que a pessoa estava fazendo constitui uma infração administrativa nos termos da Lei de Cultura Cívica do Distrito Federal.
4. O policial pede ao possível infrator que o acompanhe ao *juzgado cívico* que corresponde a essa região.
5. Nesse momento o policial preenche uma *boleta de remisión* que deverá ser apresentada perante o juiz cívico. Essa *boleta* contém:⁸⁵
 - a) Número de *juzgado cívico* ao que se apresenta o possível infrator.
 - b) Dados do(s) policia(is) que apresentam o possível infrator: nome, número de placa, setor policial ao que pertence e assinatura.
 - c) Dados do possível infrator: nome, idade, endereço (com a informação dos documentos que apresente para evidenciar esta informação).
 - d) Descrição dos eventos que justificam a detenção e apresentação do possível infrator.
 - e) Lista dos objetos recolhidos, relacionados com a provável infração.
 - f) Dados de testemunhas.
6. O policial e o possível infrator chegam ao *juzgado cívico*.
7. O possível infrator passa a uma revista médica com o médico legista do *juzgado cívico*, para testemunhar que não houve lesões ocasionadas pelo uso da força policial e para confirmar que não há padecimentos médicos que impossibilitem a presença do possível infrator no *juzgado* (padecimentos que, por exemplo, exijam consumir remédios com frequência ou que, ao manifestar-se alguma crise,

⁸⁵ O artigo 56 da Lei lista os dados que, no mínimo, deve conter a *boleta de remisión*. Este documento provem da *Secretaría de Seguridad Pública* e não, realmente, da *Dirección de Justicia Cívica* (ou, para o caso, dos *juzgados cívicos*).

coloquem em risco a vida da pessoa). O médico faz uma avaliação e a manda ao juiz cívico.

8. O juiz cívico recebe a *boleta de remisión* do policial e lê o que nela foi registrado.
9. O juiz cívico recebe a avaliação médica e confere que o possível infrator possa passar à audiência. Confere também, segundo a mesma avaliação, se o possível infrator está intoxicado, seja por bebida alcoólica, seja por drogas.
10. O juiz cívico chama o possível infrator, lhe pede que se manifeste sobre sua apresentação e ofereça provas a seu favor. Este momento constitui, em outras palavras, o processo de audiência. Se for necessária a presença do(s) policia(is) que fizeram a apreensão, também ele(s) deve(m) comparecer perante o juiz no momento em que se desenvolve a audiência daquele possível infrator.
11. O juiz escuta ao possível infrator (e ao policial, se for o caso) e decide sobre a responsabilidade. Os resultados dessa responsabilidade podem ser multa, aprisionamento ou uma admoestação. Pode ser também que, dadas as evidências apresentadas e as circunstâncias da apreensão e apresentação, não haja responsabilidade e o possível infrator possa ser liberado sem punição (como “livre não responsável”; ou por um processo encerrado –em espanhol: “sobreseído”).
12. Se a sanção dado ao infrator for o pago de uma multa, o juiz deve, segundo as especificações do artigo 10 do Regulamento da Lei, considerar o tempo decorrido desde a chegada do infrator ao *juzgado* como parte da sanção e restá-lo proporcionalmente ao total da multa. O juiz comunica ao infrator a quantia a ser paga.
13. O infrator paga sua multa (em dinheiro, invariavelmente) e recebe um recibo pelo pago.
14. Se o possível infrator cometeu uma infração administrativa, seus dados são registrados no Registro de Infratores:⁸⁶
 - a) Nome, domicílio, sexo, impressões de suas digitais
 - b) Infrações cometidas
 - c) Lugares do cometimento da infração
 - d) Sanções aplicadas e, no caso, lugar de cumprimento do aprisionamento
 - e) Realização de atividades de apoio à comunidade
 - f) Fotografia do infrator

⁸⁶ O artigo 107 da Lei contém os dados que devem ser inseridos no Registro de Infratores.

15. O infrator recolhe seus pertences (sua mercancia, geralmente. A mercancia deve figurar na *boleta de remisión*, segundo registrou o policial, como evidência da detenção por flagrância e da apresentação perante o juiz) e sai do *juzgado*.

16. Caso o infrator for sancionado com aprisionamento, ele ingressa nas celas, “los separos/ las galeras”, do *juzgado*.

Evidentemente, não há um “plano geral de procedimentos”, nem um código de processo administrativo, um manual ou mínimas instruções que comuniquem a todos os participantes –policiais, funcionários, médicos, cidadãos– os processos e percursos que se seguem –ou que devem ser seguidos– como consequência da aplicação da lei. Há, claramente, a lei como documento, e há uma lógica que se desprende das próprias palavras da lei e de seu regulamento: aquela estabelecida, de forma geral, nos artigos 57 a 64, com especificidades para o procedimento por queixa nos artigos 65 a 77 e para danos com motivo de trânsito de veículos nos artigos 77 Bis 1 a 77 Bis 7.⁸⁷ Se algum cidadão conhece a lei, os procedimentos do *juzgado* não serão acontecimentos inesperados para ele. Porém sempre haverá pequenas modificações nesse percurso –que terminam sendo, em muitos casos, modificações com repercussões importantes; e sempre haverá, claro está, cidadãos que não conhecem a lei, que nunca ouviram falar nela e que, ao chegar ao *juzgado*, defrontam-se com um mundo legal, administrativo e político completamente novo.

O listado que eu propus é uma aproximação àquilo que está estabelecido na lei e no regulamento da lei. Na prática, no que foi observado no *juzgado cívico*, há diferenças na ordem dos passos e, especialmente, no tempo que pauta a transição de um passo a outro, de forma que, além de modificar o lugar de alguns passos com respeito a outros, poderiam somar-se novos passos, que se leriam “Tempo de espera”. São tempos naturalmente indeterminados e que, pela natureza da espera, geram novas práticas de poder e dominação e abrem oportunidades para alterar os outros passos previstos no percurso –mesmo imaginário– do trabalho no *juzgado cívico*. Tratarei estas características dos processos no *juzgado* nas páginas que seguem, mas, por enquanto, o que quero sublinhar é que essa indeterminação –ou melhor: essa flexibilidade– na ordem e no ritmo dos procedimentos produz, em muitos casos e muitos momentos ao interior do *juzgado*, uma sensação de constituir um quebra-cabeça muito mais do que um listado. A ideia de um quebra-cabeça

⁸⁷ A inclusão do capítulo sobre danos causados pelo trânsito de veículos –artigos 77 Bis a 77 Bis 7– ocorreu em 2008, com uma reforma legal que outorgou à Justiça Cívica a jurisdição sobre acidentes de trânsito que ocasionarem danos materiais. O objetivo desta reforma foi, segundo informação do Diretor Executivo de Justiça Cívica, ajudar a descongestionar o trabalho dos Ministérios Públicos.

não faz referência a um sentido de aflição ou desorientação, muito pelo contrário: faz referência a uma noção de seccionar procedimentos e “jogar” com eles, colocando-os às vezes primeiro, às vezes depois, às vezes junto a uma peça, às vezes junto a outra, desmontando assim uma ideia de continuidade lógica e necessária (como à da lista) e produzindo, no seu lugar, uma ideia de semi-independência das peças, de possibilidades de combinação, de figuras ou imagens por montar. É por isso justamente que faço alusão à legenda Cortaziana de “modelo para armar”.

Os participantes dos processos no *juzgado* vão passando por esses momentos –por essas peças– em tempos e ritmos diferentes. Alguns chegam e rapidamente passam com o juiz para sua audiência, outros, chegando avançado o turno, passam à sala de espera. Mas também acontece que passam à sala de espera porque, por exemplo, o policial não preencheu a *boleta de remisión* antes de chegar ao *juzgado*, e isso acontece, por sua vez, porque o policial que “flagra” a possível infração administrativa não é, geralmente, o mesmo que apresenta o possível infrator perante o juiz (e, em consequência, não é quem termina colocando seus dados e sua assinatura na *boleta de remisión*). Esse tempo de espera, inserido agora na lista proposta algumas páginas antes, pode chegar a evidenciar quebrantamentos de processos anteriores (como o não-preenchimento da *boleta de remisión* ou a mudança de um policial a outro ao apresentar o possível infrator perante o juiz) e a abertura de oportunidades para negociar –negociar tempos, especialmente– mas também para preparar o preenchimento das *boletas de remisión* e com isso ajudar a determinar o desenlace de procedimentos posteriores. Gera-se assim uma gestão dos procedimentos “oficiais” e uma gestão de procedimentos não-oficiais que funcionam como “apêndices” dos passos obrigatórios e que, ao mesmo tempo, vão alterando o resultado dos procedimentos que restam. A ordem inicial, portanto, vai se apagando, se tornando flexível, quase opcional, e começa, então, a se produzir o efeito “quebra-cabeça”, com todas as consequências que essas pequenas rupturas produzem sobre a totalidade do processo.

3.2.1 A lógica da (des)ordem

A ruptura de um processo administrativo gera um sentido da desordem, do caos, do ingovernável. Mas pode também produzir a violação de um devido processo legal. São rupturas que podem colocar em questão a legitimidade e a validade do comportamento da autoridade,⁸⁸ mas que, muitas vezes só criam uma outra lógica de cumprimento da lei, uma

⁸⁸ Assim, por exemplo, a decisão da Suprema Corte de Justiça no caso de Florence Cassez –caso que afetou as

outra forma de responder às estipulações legais. Nos parágrafos que seguem, procuro descrever “densamente” um percurso típico pelo *juzgado cívico*. É um percurso que, defrontado com a proposta do “plano geral de procedimentos”, mostra uma série de diferenças com respeito a esse plano ideal. Pode ser uma descrição cansativa, sem finalidade aparente; porém, meu objetivo não é assinalar e condenar o mais mínimo desvio, mas aprofundar no comportamento microscópico das práticas administrativas para analisar momentos particulares com os que vai gerando-se o legalismo, e vai produzindo-se uma certa dominação, uma tática –mesmo pequena, efêmera, particular e contingente– de sujeição a um poder político que se mostra incompreensível, ilegível nos termos de Veena Das (2007). Meu objetivo é ir frisando os pontos críticos onde a lei vai distorcendo-se e onde vai operando-se a passagem –confusa e incerta– entre a legalidade e o legalismo. Ofereço, portanto, um percurso esquemático de um processo no *juzgado cívico*.

3.2.1.1 A boleta de remisión

Uma caminhonete da polícia chega ao *juzgado*. Da parte traseira do veículo descem pessoas e objetos: mulheres e homens geralmente jovens (predominantemente entre os 20 e os 40 anos de idade), com comida, cestas com sorvete, bolsas de plástico com acessórios para o cabelo, brincos e bijuteria, chinelos, blusas, calças, luvas, *pen drives*, ou a novidade do mês nos mercados de bens importados da Ásia. Chegam também pessoas que trazem somente alguns folhetos de publicidade, ou um menu de restaurante, ou mesmo um palhaço que chega sem mercancia, mas completamente fantasiado. São os *remitidos*⁸⁹ que, supostamente, cometeram alguma infração administrativa. Junto a eles chega também um

relações oficiais entre o México e a França– em janeiro de 2013 projetou nacional e internacionalmente a centralidade do devido processo legal na validade das ações da autoridade política. Florence Cassez, cidadã francesa que residia no México desde 2003, foi presa em dezembro de 2005 junto a um grupo de pessoas acusadas de formarem uma banda de sequestradores, da qual, segundo a Procuradoria Geral da República (PGR), a própria Cassez fazia parte. A detenção da banda de sequestradores foi televisada nacionalmente junto com a liberação de três pessoas sequestradas numa fazenda nos limites da cidade. Cassez foi acusada de estar relacionada com dez sequestros e com o homicídio de uma das vítimas, e foi, finalmente, sentenciada a 60 anos de prisão. Porém, dois meses depois da detenção, o governo federal reconheceu que as cenas na televisão tinham sido recreadas, revelando assim uma série de inconsistências no seguimento do devido processo legal. Mas o governo, pressionado pelo presidente francês Nicolas Sarkozy, não questionou o sentido da sentença penal. Cassez era culpável e teria de cumprir a sentença no sistema carcerário mexicano, apesar das inconsistências no seu processo. Finalmente, em 2012 a Suprema Corte de Justiça da Nação atraiu o caso e, em votação disputada, com três votos a favor e dois em contra, a Primeira Sala da Corte decidiu emitir ordem para libertar Florence Cassez, com base na violação do devido processo (*El Universal*, 07/03/2012; *Excélsior*, 23/01/2013).

⁸⁹ Conservo o termo em espanhol, por não haver, em português uma palavra que condense a ambiguidade da expressão. Um “remitido” é alguém que foi levado a algum lugar (neste caso, ao *juzgado*, pela polícia) mas cuja situação jurídica é ainda indefinida. De fato, uma dos significados da palavra é justamente “deixar ao juízo de alguém a resolução de alguma coisa”, de modo que os “remitidos” foram, unicamente, levados ao *juzgado*, mas sem se considerar, no termo, a razão da sua apresentação ou a resolução da sua situação.

grupo pequeno de policiais auxiliares. Os policiais guiam os possíveis infratores até o fundo do corredor, à sala de espera, em realidade um pátio estreito, ao ar livre, sem cadeiras ou painéis de informação. Alguns minutos depois, os policiais que trouxeram os *remitidos* partem novamente e ficam a cargo os policiais auxiliares adscritos ao *juzgado*.

Estes policiais prosseguem com o preenchimento das *boletas de remisión*. Para isto, coletam parte da informação com o policial que trouxe os *remitidos*, mas também perguntam aos próprios *remitidos* a informação necessária: nome, idade, lugar onde foi detido, objetos recolhidos (que são, supostamente, mercancias, e conformam, portanto, evidência de atividade comercial em espaços públicos). O policial pergunta e o possível infrator responde, sem documentos, sem provas. O policial anota as respostas num caderninho, de onde passam finalmente à *boleta de remisión*.

Quando o juiz do turno o permite –quando ele/ela tem boa relação e boa comunicação com o grupo de policiais– há uma consulta constante do preenchimento da *boleta*. Policiais vão e vêm, fazem perguntas sobre as frases que vão escrever, sobre o uso de palavras e termos legais, sobre a possibilidade de escrever tal ou qual situação, de justificar tal ou qual detenção. O juiz, por sua vez, aceita ou rejeita as propostas de preenchimento. Lembra-lhes o que alguma vez lhes ensino⁹⁰ e, avaliando sua aprendizagem, faz comentários como “No, oficial Fulano. ¡Reprovado!” ou “Muy bien oficial Sutana. Tiene diez”. O juiz está pendente do conteúdo da *boleta*. Por vezes, chama a algum policial e lhe pede que preencha melhor, que não esqueça de assinar, que coloque seu nome e número de placa, que escreva isto ou aquilo. Porém, algumas semanas depois, quando, inquirindo sobre outro assunto, lhe consultei a diferença entre dois termos legais, discutimos brevemente o preenchimento da *boleta* e, perante minha surpresa com as consequências de uma só expressão, de colocar umas quantas palavras na *boleta*, o juiz comentou: “Si el policía lo escribe, yo no puedo hacer nada. Yo soy juez, yo no escribo la boleta. Yo recibo los documentos y juzgo. No puedo ser juez y parte”. Mas, claramente, sua participação constante no trabalho de preenchimento das *boletas* policiais constitui uma conduta de ser “juez y parte”, de participar em uma das partes do processo, geralmente da parte de quem acusa e, também, de julgar a situação frente às duas partes.

Isto, porém, não foi observado em todos os turnos, também não com todos os juízes, mas aconteceu com frequência que, mesmo não sendo consultado o juiz, era o secretário do *juzgado* quem terminava avaliando o preenchimento da *boleta*. Vão somando-se assim uma

⁹⁰ Segundo informação de um juiz, ele mesmo deu aula aos policiais sobre justiça cívica e parâmetros básicos de legalidade. Seria parte do treinamento policial sobre o tema.

série de irregularidades, de procedimentos não adequados, que transtornam o sentido de legalidade e que vão transformando a atuação da autoridade legal (neste caso não judiciária, mas sim administrativa) em uma autoridade política. Dez anos atrás, a Comissão de Direitos Humanos do Distrito Federal (CDHDF), ao avaliar as condições de operação dos *juzgados* na cidade, já tinha assinalado algumas inconsistências no preenchimento da *boleta*, mas não flagrou o encadeamento destas práticas, da entrega de *remitidos* de um policial a outro, da informação não obtida, das comunicações informais entre juiz e policial, da forma como a autoridade apresenta a justificação de uma detenção. Suas observações, porém, já eram um indício das práticas de legalidade nos *juzgados cívicos*:

La acción de la autoridad policiaca no siempre está sustentada, lo cual se constata en las boletas de infracción. [...] Se presenciaron muchos casos donde el guardia llenaba la boleta de remisión en el Juzgado después de haber entregado al presunto infractor, incluso cuando éste ya había sido conducido a las galeras. [...] El procedimiento establece que en la presentación el policía informa al juez las razones de la remisión en esa boleta. Si tomamos en cuenta que el oficial se retira del Juzgado una vez presentado el presunto infractor, se espera que todas las boletas deban estar completamente requisitadas, pues son el soporte documental del inicio del procedimiento de presentación [...]. [...] De acuerdo con lo anterior, el diseño institucional según el cual la intervención del juez contrarrestaría o corregiría la acción policiaca no corresponde a la realidad. Al contrario, el procedimiento posibilita la connivencia entre el personal del Juzgado y el de seguridad pública para encubrir las deficiencias de la presentación por detención (CDHDF, 2004, pp. 23- 24).

Assim também, a CDHDF calculou dentre os documentos analisados a porcentagem de boletas mal preenchidas: sem nome, sem idade, sem descrição dos fatos da detenção, sem lista de objetos recolhidos:

Mientras en las primeras boletas el nombre del infractor aparece en el 99 por ciento de los casos, en las últimas este dato está presente en 83 por ciento de ellos. [...] La edad es uno de los datos primordiales para la clasificación de los presuntos infractores. Sin embargo, este dato no aparece en el 4 por ciento de las primeras boletas y en el 20 por ciento de las últimas. [...] La relación de los hechos no se omite en ninguna de las primeras boletas, pero es inexistente en el 17 por ciento de las últimas. [...] La hora de detención es reportada en el 99 por ciento de las primeras boletas y sólo en el 81 por ciento de las últimas. [...] Entre el 27 y el 45 por ciento de los casos se omite señalar si se realizó alguna consignación de objetos y mucho menos enlistan los mismos. [...] El 98 por ciento de las primeras boletas cuenta con el nombre del policía que realizó la remisión. Este porcentaje disminuye a 80 en aquellas más recientes, y en el caso de los

juzgados nuevos decrece, otra vez, al 72 por ciento. Son exactamente las mismas proporciones en lo concerniente al número de placa, unidad de adscripción y número de vehículo en el que se hizo el arresto (CDHDF, 2004, pp. 23- 24).

Ao terminar de preencher a *boleta* —e de fazer suas consultas— o policial a entrega ao secretário do *juzgado*. Geralmente, essa *boleta* fica pousada sobre o escritório do secretário vários minutos —dez minutos, meia hora— em espera de ser atendida, seja porque o secretário está no processo de outra *boleta* ou porque está ausente de seu lugar atendendo outras tarefas. Mas quando o secretário finalmente atende a *boleta*, a primeira coisa que faz é ler o nome do possível infrator e chamá-lo para o registro.

3.2.1.2 O Registro de Infratores

Segundo os artigos 107- 111 da Lei de Cultura Cívica e o artigos 72- 74 do Regulamento da Lei de Cultura Cívica, o Registro de Infratores é o registro que contem a informação das pessoas sancionadas pelo cometimento de infrações referidas na Lei, e deve conter os seguintes dados de cada infrator:

- a) Nome, domicílio, sexo, impressões de suas digitais
- b) Infrações cometidas
- c) Lugares do cometimento da infração
- d) Sanções aplicadas e, no caso, lugar de cumprimento do aprisionamento
- e) Realização de atividades de apoio à comunidade
- f) Fotografia do infrator

O Registro, como sistema, é do governo da cidade, mas os dados são inseridos cada dia pelos próprios juízes e secretários dos *juzgados*. Segundo a Lei, cada juiz e secretário com acesso ao Registro deve ter uma senha confidencial para fazer registros e ter acesso à informação. Essas senhas fazem constar, ao mesmo tempo, os movimentos e as consultas feitas no sistema. Mas os dados registrados só têm validade de seis meses. Segundo o regulamento da lei, passado esse tempo, os registros com mais de seis meses não podem ser consultados.

Num caso típico apresentado no campo observado, um possível infrator chega ao *juzgado*, passa à “sala de espera” (um pátio estreito e sem cadeiras) e aguarda a ser chamado. Dependendo da hora e do turno em questão, pode ser chamado em dez ou em quarenta minutos. Desde a sala de entrada, separada do pátio de espera por uma porta de madeira, sempre resguardada pelos policiais, um secretário do *juzgado* grita o nome do possível infrator, nome que lê na *boleta de remisión* que o policial lhe entregou. Pela

quantidade de pessoas *remitidas* que às vezes se agrupa no pátio, pelo barulho, pela distração ou somente pela distância, o nome é repetido algumas vezes, seja pelo secretário, pelo juiz, pelos policiais, ou mesmo por outros possíveis infratores. O barulho aumenta e o *juzgado* vai se caracterizando como um lugar de gritos constantes.

A pessoa que foi chamada se aproxima da porta. O policial o reconhece e lhe permite passar à sala de entrada. Na sala de entrada, o secretário que o chamou lhe pede que se sente na frente de seu escritório. O secretário vai preenchendo os dados do possível infrator (dados que toma da *boleta de remisión*) no registro do computador, uma plataforma do Registro de Infratores. Pede ao possível infrator que coloque seu dedo no leitor de digitais, grava a impressão no Registro e, finalmente, lhe tira uma foto. O registro ficou completo. O possível infrator volta ao pátio de espera.

Assim, durante a pesquisa de campo, observou-se que sempre ao chegar o possível infrator e passar à sala de espera, a primeira interação com os processos próprios do *juzgado* era justamente o registro de seus dados pessoais (nome, idade, infração, impressão de sua digital e foto) no Registro de Infratores (após, claramente, a interação com o policial para preencher a *boleta de remisión*). Porém, a lei estabelece claramente, no artigo 107, que “o Registro de Infratores conterá a informação das pessoas que tiverem sido sancionadas por cometimento de infrações referidas nesta Lei”, de forma que quem fica registrado no sistema deve ser somente quem realmente cometeu uma infração, provada e julgada. Por essa razão, a lista proposta uma páginas atrás como “plano geral de procedimentos” apresenta o processo do Registro de Infratores após a audiência e após a decisão do juiz, pois somente depois desses passos é possível saber se a pessoa apresentada realmente cometeu uma infração e recebeu uma sanção.

Mas na prática, o registro acontece como passo anterior tanto à audiência quanto à resolução, e nas observações de campo, em caso nenhum a resolução dos procedimentos foi adicionada ao registro das pessoas. Na prática, portanto, há uma confusão perversa entre um registro de controle administrativo das pessoas que chegam ao *juzgado* e um registro de pessoas que, após passar pelo processo inteiro de audiência e julgamento, são reconhecidas e sancionadas como infratores. No cotidiano do *juzgado*, o Registro de Infratores funciona não como um registro de infratores, mas como um registro administrativo de possíveis infratores, isto é: como um registro de entrada. Assim, mesmo se uma pessoa é liberada como não responsável, seus dados ficam inseridos no Registro de Infratores e a resolução de não responsabilidade nunca é adicionada junto a seus dados pessoais. Ela fica registrada, para considerações legais e administrativas, como um infrator. Além da distorção de

informação que este uso do Registro produz, o fato de que uma pessoa fique registrada como infratora mesmo não tendo cometido infração alguma cria o antecedente de infração para futuras apreensões e apresentações e, segundo permite a própria lei,⁹¹ também para comparações e compartilhamentos de dados com outras agências públicas de ordem e segurança, como a Secretaria de Segurança Pública.

Assim, se uma pessoa volta a ser *remitida* ao *juzgado*, deve considerar-se o conteúdo do artigo 32 da lei, que diz: “Entende-se por reincidência o cometimento de infrações contidas nesta Lei por duas ou mais vezes, num período que não ultrapasse seis meses. Neste caso, o infrator não poderá gozar do benefício de comutar o aprisionamento por multa. Para determinação da reincidência, o Juiz deverá consultar o Registro de Infratores”. A lógica de usar o Registro de Infratores como registro de possíveis infratores gera uma sequência em cadeia ao considerar todos os registrados como infratores reais e ao submetê-los às consequências de serem considerados reincidentes ao entrar duas ou mais vezes no *juzgado*, mesmo não tendo cometido infração vez alguma. Talvez ainda mais delicado seja a possibilidade de compartilhar a informação do Registro com a Secretaria de Segurança Pública –com a polícia, em outras palavras– para fins que ficam além da jurisdição da Justiça Cívica.

São consequências delicadas e importantes, transcendentais para a gestão de uma “justiça cívica” e para os mecanismos de segurança, mas especialmente para as práticas de legalidade e de respeito aos direitos fundamentais. Assim seria se esses instrumentos de registro, se essas práticas de consulta, de seguimento da lei e de compartilhamento de informação fossem cuidadosamente seguidas e respeitadas. Assim “seria” –expressado como possibilidade– porque, curiosamente, o Registro de Infratores é, ao momento desta pesquisa e dez anos após a aprovação da Lei de Cultura Cívica, um registro ainda inexistente. Há um programa no computador do *juzgado* onde os juízes e secretários inserem a informação das pessoas que são *remitidas* pelos policiais; mas, paradoxalmente, essa informação não conforma registro nenhum. A própria documentação interna da Direção Executiva de Justiça Cívica (DEJC) testemunha este fato, e tanto o Diretor Executivo da área quanto outros funcionários da DEJC confirmaram o dado.

Ignoro se os juízes e secretários do *juzgado* visitado (CUH-4) conhecem esta realidade, pois nesse *juzgado* há (e parece ser uma exceção neste respeito) um computador com internet e uma plataforma do Registro de Infratores (só num computador de três

⁹¹ Na fração XVII do artigo 9, que enlista as responsabilidades da *Consejería Jurídica* com respeito à Justiça Cívica.

disponíveis). Segundo um documento interno da DEJC, documento produzido a finais de 2013, a infraestrutura material dos *juzgados* é realmente precária. Os computadores são uma exceção mais do que uma regra, e quando os há, acontece muitas vezes que não têm o software necessário para produzir um Registro. O acesso à internet, ao mesmo tempo, é uma raridade que já não surpreende. Dez anos atrás, a própria Comissão de Direitos Humanos do Distrito Federal (CDHDF) registrou essas condições materiais dos *juzgados cívicos* da cidade:

Por su parte, el 32 por ciento de los juzgados cuenta con computadoras. La ley establece que debe integrarse un sistema informático para el registro de las y los infractores; sin embargo, mediante una circular, la autoridad señala a los juzgados cívicos que esa medida será pospuesta y, mientras tanto, el registro se hará en los libros de infractores habituales. [...] En el 64 por ciento de los juzgados se considera que existe la papelería suficiente para la realización de sus labores. Son dos quintas partes de los [juzgados] no remodelados los que no cuentan con ese recurso, como son los talonarios de multas o los libros de infractores. En los juzgados nuevos la tercera parte presentó la misma deficiencia (CDHDF, 2004, pp. 70- 71).

Porém, mesmo se os funcionários do *juzgado* acreditassem que o programa no computador é realmente um Registro de Infratores funcional, que cumpre com o objetivo estabelecido na Lei, suas práticas e referências com respeito a ele são variáveis. Por vezes, seu comportamento aponta a crença do Registro como realidade funcional: destina-se, em todos os turnos, tempo e trabalho no preenchimento do Registro, e sempre como um processo anterior à audiência e à resolução do juiz. Assim também, no decorrer de algumas audiências, o juiz costuma advertir ao possível infrator o conteúdo do artigo 32 da lei, isto é que, de ser *remitido* novamente, seria considerado um reincidente e teria de cumprir a sanção com aprisionamento incomutável. Porém, também acontece que a resolução do juiz não é registrada junto à informação dos *remitidos*, ignorando assim a instrução da lei e o objetivo final do registro. E acontece também que, havendo um óbvio reincidente, reconhecido pelos próprios funcionários do *juzgado*, eles não cumprem com o castigo contemplado no artigo 32. Muito pelo contrário: segue-se, geralmente, o mesmo processo, mesmo com o registro de dados no computador, conferindo que o Registro de Infratores não aciona um aviso de reincidência que seja seguido e respeitado pelo procedimento.

Apesar disto, o que nunca muda, o que nunca é questionado, é o lugar do registro no processo geral do *juzgado*. Claramente deve haver um registro administrativo das entradas, um registro que dê fé de que a autoridade efetivamente levou tal pessoa sob tais condições

(especialmente para fins de comunicação da localização de pessoas). Mas ao fundir um registro de entradas com um registro de infratores, contempla-se todo *remitido* como infrator real e quebra-se a presunção de inocência das pessoas levadas ao *juzgado*. Talvez essa falta de questionamento, de posicionamento crítico dessa prática como um quebrantamento ao conteúdo da Lei, revela um conhecimento –mesmo potencial– de que o Registro de Infratores é um instrumento fictício, que, pelo momento, não gera consequência nenhuma, e especialmente, de que não há repercussão alguma ao não seguir as estipulações de reincidência e sanção.

Dentre as consequências que ficam canceladas pela ausência de um Registro de Infratores real encontra-se o uso da informação que seria produzida pelo sistema. A lei contempla que a informação do Registro tem como objetivo o desenho de estratégias e ações para a preservação da paz e da ordem pública e para a implementação de programas de desenvolvimento social e de prevenção de vícios e toxicodependência na cidade. O regulamento da lei, além disto, prevê que o Registro gere informação estatística por incidência de infrações, por ruas, bairros, colônias, unidades habitacionais, *delegaciones*, número de prováveis infratores apresentados perante o juiz, resoluções de não responsabilidade, *remisiones* ao Ministério Público, sanções, quantia das multas pagadas e atividades de apoio à comunidade efetivamente realizadas. Para isto, a Direção Executiva de Justiça Cívica (DEJC) daria periodicamente à Secretaria de Segurança Pública e à Secretaria de Desenvolvimento Social a informação estatística gerida pelo Registro de Infratores. Essa informação claramente não encontra-se em lugar nenhum. Pela falta de outros instrumentos de informação e registro, inclusive a DEJC não tem a capacidade para gerar esses dados.

Resulta uma situação um tanto confusa, já que a criação do Registro de Infratores foi um dos motivos para a proposta e promulgação da Lei de Cultura Cívica. Na primeira proposta de lei, enviada à Assembleia Legislativa do Distrito Federal (ALDF) pelo Chefe de Governo em dezembro de 2002, justificou-se a inovação na introdução do Registro sob o argumento de que:

El conocimiento real del cúmulo de infracciones que llegaron a cometerse permitirán [sic] *orientar las políticas de prevención* [...], a efecto de procurar *el orden y tranquilidad públicos* en los lugares que a todos pertenecen, para ello es preciso un registro que contemple personas, tipos de infracciones, zonas de su comisión y sanciones impuestas.

Este sistema no se prevé público sino como un instrumento de consulta de las autoridades involucradas no sólo en la aplicación de esta ley *sino también de las encargadas de la procuración de justicia*, toda vez que *existen conductas reiteradas que en su oportunidad propiciaron la realización de delitos*, respecto de las cuales tuvo conocimiento el Ministerio Público sin que las investigaciones respectivas hubieran producido la detención correspondiente.

Lo anterior considera que es un hecho que *los infractores contumaces son aquellos para quienes la impunidad es una forma de vida, tanto en materia de faltas de policía y buen gobierno como de delitos*, por lo que *el Registro de Infractores será una herramienta útil tanto para sancionar a los reincidentes como para permitir la detención de los que hubiesen cometido algún delito* y sean sujetos de órdenes de aprehensión o de reaprehensión no ejecutadas por no disponerse de datos cierto que lleven a su localización” (*Diario de Debates*, 17/12/2002, p. 36. Grifos meus).

Em comparação perante a ALDF, em 16 de outubro de 2003, o então secretário local de segurança pública, Marcelo Ebrard, também defendeu o projeto de lei (e a estratégia de vigilância e punição nela contemplada) dizendo que “o objetivo principal é modernizar a justiça cívica, fazê-lo [*sic*] mais expedita e poder ter um registro de certo tipo de faltas que são recorrentes no tempo, para que os juízes cívicos possam verificar se essa pessoa tem ou não antecedentes penais” (*Diario de Debates*, 16/10/2003, p. 28). Além disto, argumentou também que havia a “necessidade de integrar uma base de dados comum entre a Secretaria de Segurança Pública, a Procuradoria, o Poder Judiciário e os cárceres” e que “de aprovar-se as reformas propostas à justiça cívica, também se incluiria todo o sistema de juízes cívicos” (*Diario de Debates*, 16/10/2003, p. 31). Porém, a inovação legal do Registro de Infratores, no campo, no funcionamento cotidiano da lei, revela-se uma ficção, um instrumento inoperante, inexistente.

3.2.1.3 A revista médica

Segundo o artigo 82 da Lei de Cultura Cívica, cada *juzgado cívico* terá, por cada turno, pelo menos os seguintes funcionários:

- a) Um juiz
- b) Um secretário
- c) Um médico
- d) Os policiais comissionados pela Secretaria de Segurança Pública
- e) Os funcionários auxiliares que determine a DEJC.

O médico, segundo o artigo 95, tem por função emitir pareceres médicos, prestar atenção médica de emergência, manter o Registro de Certificados Médicos e fazer as tarefas que, de acordo com sua profissão, exija o juiz no exercício de suas funções. Na prática, o médico-legista desempenha duas funções básicas para os processos do *juzgado cívico*. A primeira, certificar que o possível infrator não tenha sofrido uso inadequado da força policial, resguardando um de seus direitos humanos. A segunda, certificar que o possível infrator esteja em condições físicas para someter-se ao processo de audiência e possível sanção. É nesta segunda função que entram em consideração todas aquelas prováveis infrações que contemplam o consumo de bebidas alcoólicas ou de substâncias tóxicas, já que será o médico-legista quem certifique se o possível infrator está ou não sob ação do álcool ou de drogas. Se for o caso, essa condição atua como agravante para o processo de determinação de sanção e, ainda mais, é condição suficiente para que, seguindo o artigo 60 da lei, o médico sugira um prazo de recuperação do possível infrator, prazo que é geralmente cumprido, segundo foi observado no campo, nas *galeras* do *juzgado* –isto é, um aprisionamento de fato. Somente depois de transcorrido o tempo sugerido pelo médico pode começar o processo de audiência e a determinação da sanção para o possível infrator. Porém, o tempo transcorrido no prazo de recuperação considera-se como parte cumprida da sanção que poderia ser imposta.⁹²

Também na segunda função básica do médico-legista, consideram-se os casos nos quais o possível infrator apresenta indícios de padecer alguma doença ou deficiência mental (à consideração do médico, como estabelece o artigo 62 da lei). Nesse caso, o juiz tem de suspender o procedimento e citar as pessoas responsáveis pela custódia do possível infrator. Se não houver responsáveis, o juiz deve remeter o possível infrator às autoridades de saúde ou às instituições de assistência social do Distrito Federal.

Desta forma, pouco a pouco as peças de um quebra-cabeça vão se formando. Aparentemente, a revista médica devia ser o primeiro processo do possível infrator no *juzgado*, mas a dinâmica administrativa privilegia o registro de chegadas. A ideia de um registro está contemplada, mas conforme propus no hipotético “plano geral de procedimentos” umas páginas atrás, a aparição do Registro de Infratores seria um procedimento posterior. O que procuro sublinhar com a descrição desta desordem aparente são as práticas que vão formando “peças administrativas” e que vão transformando uma

⁹² Caso um infrator decida cumprir uma sanção com aprisionamento (e não pagando uma multa), o médico deve fazer uma revista e determinar o estado físico e mental do infrator antes de ele ingressar na área de segurança. É o que estabelece o artigo 45 da Lei e o 10 do Regulamento da Lei.

lógica linear em uma lógica de permutação, fundamental na produção do legalismo no *juzgado cívico*.

Assim acontece também com a revista médica. Às vezes a revista acontece, às vezes não. As razões pelas quais pode acontecer não são fixas, também não são “escuras” –não têm o objetivo de ocultar condutas inapropriadas ou de evitar diagnósticos necessários. Durante as observações e nas notas de campo, não houve experiências de *remitidos* que tivessem sofrido uso excessivo de força policial, ou que, padecendo doenças delicadas, não tivessem acesso à revista. Aqueles que chegam com infrações relacionadas com consumo de álcool ou drogas sempre passam à revista, pois a avaliação médica constitui, nesses casos, parte necessária da evidência e da argumentação que o juiz usa para fundamentar sua decisão. São os casos “corriqueiros” –os vendedores de rua, os que foram pegos repartindo publicidade, os que entregam comida ou repartem mercancia com carrinhos, por exemplo– os que às vezes não passam pela revista. Isso pode acontecer porque a revista é um processo que pode levar tempo e que, aos poucos, não é capaz de absorver os *remitidos* com o mesmo ritmo das entradas. A defasagem do tempo acontece também porque os médicos-legistas do *juzgado* cobrem turnos junto ao Ministério Público ao mesmo tempo que cobrem o turno do *juzgado cívico* (o Ministério Público está ao lado. De fato, o consultório médico é o único espaço que compartilham tanto o Ministério Público quanto o *juzgado cívico*, e as revistas médicas dos *remitidos* ao Ministério são mais demoradas). Em alguns turnos, portanto, o juiz permite que a revista médica não seja praticada em todos os possíveis infratores, especialmente naqueles que dizem que pagarão a multa quando aguardam no pátio. Isto permite que o acúmulo de *remitidos* aconteça com um ritmo menos acelerado.

Mas essa estratégia de atenção à acumulação de pessoas no pátio esconde –e permite– a produção de práticas de poder, negociação e corrupção em outros momentos e processos, aprofundando a lógica de “quebra-cabeça” e evidenciando as práticas de poder e dominação presentes no processo da lei: negociações no preenchimento da *boleta*, cobro de propinas, modificação dos turnos, etc. Assim, num caso típico apresentado no *juzgado*, após o registro dos dados no Registro de Infratores –com a informação da *boleta de remisión*, a impressão das digitais e a foto da pessoa–, o possível infrator volta ao pátio, e espera ainda um tempo a mais. Esse tempo pode ser, novamente, de dez ou quarenta minutos. A espera chega a seu fim quando seu nome é chamado. Desta vez é o médico, que, desde a sala na frente do pátio (o consultório), diz seu nome. Algum policial repete o nome, depois alguma outra pessoa, na mesma sequência de gritos e vozes que caracterizam o

juzgado. O possível infrator passa então ao consultório e começa a revista médica.

O médico dá as boas-vindas e o possível infrator senta-se na frente do escritório. Um policial acompanha a sessão. O médico faz perguntas básicas, cujas respostas vai anotando no Registro de Certificados Médicos: nome, idade, lugar de nascimento, profissão e nível de educação. Faz perguntas também sobre a saúde geral do possível infrator, se padece doenças, se deve consumir remédios, se sente algum sintoma inusual e se consumiu álcool ou drogas nas últimas 24 horas. Faz uma prova básica de detecção de álcool no ar expirado e finalmente lhe explica que, como médico-legista, deve avaliar se foi vítima de uso excessivo da força policial e que, para isso, o possível infrator deve tirar suas roupas. Porém, também lhe diz que esse exame médico é opcional e que não procederá se o possível infrator não o aceita. O exame, portanto, é geralmente rejeitado, mas os *remitidos* comunicam que não sofreram violência policial e que se sentem bem de saúde. Nesse caso, a revista é dada por terminada. O possível infrator assina seus dados no Registro de Certificados Médicos e confere, no próprio registro, que a revista foi oferecida, mas não aceita.

O médico preenche o certificado e o entrega ao policial, que deve, por sua vez, entregá-lo ao juiz. Por ser uma revista bastante estandardizada, onde não há abusos físicos por registrar, os médicos do *juzgado* geralmente entregam um xerox de um certificado já xerocado, que diz que o *remitido* mostrou-se alerta, coerente, sóbrio, que não apresentou doenças e não registrou sintomas de risco. Caso o *remitido* tenha declarado padecer alguma doença delicada, que o obriga a tomar remédios frequentemente e que o impossibilitaria, portanto, de permanecer no *juzgado*, o médico confere, com algumas perguntas básicas, se essa informação é verdadeira. Se for o caso, ele escreve essa observação no xerox do certificado estandardizado e o envia ao juiz. Finalmente, o juiz deve considerar essa informação como prioritária e permitir a saída imediata desse *remitido*.

Ao terminar a revista médica, o possível infrator volta, uma vez mais, ao pátio. E espera. O tempo de espera pode ser, novamente, de dez, quarenta, sessenta minutos. Essa espera chega a seu fim quando seu nome é chamado pela terceira vez. É a chamada da audiência com o juiz. Ao escutar seu nome –gritado, repetido–, o possível infrator se apresenta na portinha do pátio. Um policial permite que passe à sala de entrada do *juzgado* e entre com o juiz.

3.2.1.4 A audiência e a sanção

–“Cuénteme, ¿qué estaba haciendo?” é uma das perguntas iniciais da audiência. O juiz tem consigo a *boleta de remisión* e o certificado médico –se houve passagem por esse processo– e escuta a resposta do possível infrator. Há quem responde brevemente “estaba vendiendo”, dando assim por terminada a audiência e passando rapidamente à comunicação da sanção: “Muy bien. Por haber admitido la falta, son cien pesos de multa [aproximadamente 7,5 dólares, segundo a taxa de câmbio do primeiro semestre de 2014] o trece horas de arresto. ¿Va a pagar o prefiere quedarse?”. Quando o possível infrator se mostra reticente a dizer que estava vendendo em espaços públicos sem autorização, o juiz lhe notifica que a multa por essa infração é de 21 a 30 dias de salário mínimo (ao redor de 1.400 pesos, mas os valores variam segundo as respostas dos juízes), mas que, ao admitir a falta, o artigo 44 da lei concede o benefício de reduzir o valor da multa. Os comerciantes geralmente pagam a multa, já reduzida; são poucos os infratores que decidem pagar com tempo de aprisionamento, especialmente porque cem pesos não são considerados uma multa alta, embora muitos dos *remitidos* perante o juiz digam ganhar essa quantidade de dinheiro por dia de trabalho. De fato, durante o trabalho de campo só um infrator decidiu pagar com tempo de aprisionamento, justificando assim sua decisão: “No le voy a dar ni un peso al gobierno. Prefiero quedarme las trece horas”.

Quando a sanção é decidida, o juiz termina de escrever o expediente do caso no seu computador, imprime as folhas e integra o documento final, somando entre 7 e 8 folhas por expediente, considerando a *boleta de remisión*, o certificado médico, a apresentação das provas e a determinação da sanção. O infrator paga a multa, escreve duas lendas no seu expediente, assina todas as folhas, e recebe seu recibo de pagamento. As lendas que o infrator escreve são: “No deseo pasar al doctor porque me encuentro bien de salud”, quando não houve revista médica, e “Me voy con mis cosas completas y recibí recibo por pago de multa”, quando o infrator pagou multa e saiu com os objetos que lhe foram recolhidos como evidência da infração (geralmente, aquilo que os policiais consideram mercancia à venda). Em alguns turnos, o número do recibo é adicionado à segunda lenda.

A relevância de descrever as minúcias administrativas do *juzgado* é a de apresentar os canais pelos quais opera a lógica de “quebra-cabeça” no processo de audiência e sanção, lógica que precede e possibilita a produção do legalismo. São práticas que parecem banais, sem maior importância, sem grandes repercussões além da pequena corrupção que afeta alguns indivíduos, mas são práticas que, no agregado, constituem uma construção cotidiana

do poder estatal e da autoridade política que, no plano empírico, se fundem e se confundem produzindo práticas particulares de dominação política.

Mas há também turnos nos que não há audiência alguma. O juiz somente recebe os documentos –a *boleta de remisión* e o certificado médico–, faz o expediente do caso, manda chamar o possível infrator e, sem possibilidade de escutar sua defesa, suas versões ou suas acusações, lhe comunica que cometeu uma infração administrativa e que deve pagar multa de cem pesos ou cumprir treze horas de aprisionamento. Nesses casos, a audiência não é um espaço de exposição e argumentação, um momento próximo à ideia de julgamento, mas somente um instante de notificação da sanção. O extremo da lógica administrativa, neste caso, desmonta completamente a ideia de uma justiça, de um procedimento de avaliação e julgamento que somente após uma análise das evidências e defesas pode chegar a uma conclusão apegada às considerais legais, à uma avaliação minimamente “justa”.

Porém, a lógica da desordem também opera sobre as variações aceitas na lei. Há turnos nos que a quantidade da multa varia de uma hora a outra, de um dia a outro, de um caso a outro, sem argumentação legal. Algumas vezes são cem pesos, outras cento cinquenta (aprox. 11,3 dólares) e ainda outras, sessenta e sete (valor do salário mínimo por dia; aprox. 5 dólares, segundo o valor vigente no primeiro semestre de 2014). Essa multiplicidade de cobros mostra que os funcionários do *juzgado* “jogam” com o valor das multas com certa liberdade, tirando proveito das palavras da lei e aplicando os critérios que consideram mais aptos para a circunstância, para tal momento em particular. O curioso –e o relevante para a análise da produção e circulação de legalismos– é que todos esses “jogos”, essas artimanhas de juízes e funcionários, estão inscritos nas próprias previsões da lei, e nunca quebram, portanto, os limites do campo legal. De fato, é o artigo 44 que abre o leque da negociação silenciosa em torno do montante da multa. O artigo diz:

Se depois de iniciada a audiência, o provável infrator aceita a responsabilidade no cometimento da infração, imputada tal e come se lhe atribui, o juiz emitirá a sua decisão imediatamente e imporá a menor das sanções para a infração em causa, exceto nos casos previstos nos artigos 28, 29, 31 e 32. Se o provável infrator não aceitar as acusações, o procedimento será continuado.

Soma-se então a letra do artigo 47, que contempla o limite da multa para infratores “jornaleiros, operários ou trabalhadores”. Nesses casos, a multa não pode superar “o montante do salário ou vencimento de um dia”. Além disto, consideram-se também os trabalhadores não assalariados, cuja multa “não ultrapassará o equivalente a um dia de sua

renda”, e os infratores sem emprego ou sem renda, para quem “a multa máxima será o equivalente a um dia de salário mínimo”. Finalmente, o artigo acrescenta: “Os meios para a acreditação destas condições devem ser indubitáveis”. São estas as coordenadas que configuram as múltiplas possibilidades no cobro de multas: o artigo 44 permite o cobra da multa menor, e o artigo 47 estabelece os parâmetros das multas máximas para os trabalhadores de baixa renda e os não assalariados. Qualquer valor que oscile entre o nível mínimo e o patamar máximo está considerado pela lei e também está, portanto, isento de qualquer justificação ou argumentação aprofundada.

Os vendedores ambulantes e trabalhadores do enorme mercado de consumo popular do Centro Histórico atuam num espaço econômico que abarca todas as formas de emprego e salário: formais, eventuais, informais, familiares, com salário fixo, com salário flutuante, com salário que depende dos valores da venda, com salário base mais comissões, em treinamento sem salário, e podem, portanto, cumprir com qualquer uma das tipificações do artigo 47. As perguntas que o juiz ou o secretário possam fazer sobre a condição laboral do possível infrator não têm repercussões reais: a configuração econômica do Centro Histórico apagou os significados e o conteúdo das fronteiras entre um jornaleiro, um operário, um trabalhador assalariado, um trabalhador não assalariado e um trabalhador sem emprego. Portanto, às vezes o juiz do turno pergunta pela atividade econômica do possível infrator, às vezes pergunta pela remuneração média por dia que obtém do seu trabalho. As respostas, claramente, variam. Ao longo da pesquisa, os valores registrados flutuaram entre cem e duzentos pesos por dia (entre 7,5 e 15 dólares, segundo a taxa de câmbio vigente no primeiro semestre de 2014) quando a pergunta era feita e a resposta dada.⁹³ Mas também respondeu-se qualquer coisa, e também coisa nenhuma. Não há forma de confirmar ou rejeitar a veracidade das respostas.

De fato, é característica fundamental deste legalismo, como tratarei mais à frente, a produção de uma verdade duvidosa, de uma verdade que não pode ser confirmada, que não pode ser rejeitada, também não pode ser reconstruída. A verdade legal, no campo das infrações administrativas, é uma verdade que se afasta da experiência real. A experiência empírica mostra uma coisa, mas a verdade legal, nas mais das vezes, reflete uma outra. Dentro desta lógica, a resposta do possível infrator não produz um efeito legal particular e não afeta consideravelmente a determinação do montante da multa. Geralmente, o juiz nem pergunta por nenhuma das condições, a laboral ou a salarial, e determina o montante da

⁹³ Curiosamente, ninguém acredita na veracidade daquelas respostas: nem o juiz, nem os policiais, nem os doutores, nem a pesquisadora.

multa –entre os 67 pesos do salário mínimo e os 150 pesos do provável valor de renda diária– sem razão real.

Após a comunicação do valor da multa, o juiz pede que o infrator pague o montante à secretária do *juzgado*, cuja mesa está ao lado da do juiz. O infrator paga e o juiz lhe pede que volte com ele rapidamente para assinar cada folha do expediente. A secretária, no entanto, vai preenchendo o recibo. O juiz apressa o infrator para que assine as folhas com rapidez, evitando, com isto, que ele leia os detalhes do expediente e questione alguns dados (especialmente o valor registrado da multa cobrada, muitas vezes muito diferente da multa inicial e da multa paga). Após ter assinado cada uma das folhas do expediente, o infrator recebe seu recibo de pagamento, que reflete o valor realmente pago, pega suas coisas e sai do *juzgado*.

Questionada pela prática da redução da multa segundo o artigo 44 e da variedade dos valores aplicados, uma secretária de *juzgado* explicou que “es el beneficio que se les da por aceptar que estaban vendiendo en lugares no permitidos”, reproduzindo a ideia do artigo, mas não soube –ou não quis– explicar por que algumas vezes eles cobram cem pesos, outras cento e cinquenta, e ainda outras sessenta e sete, em casos similares da mesma infração. A explicação mais poderosa para essa (suposta) falta de critério de distinção reside num passo que foge ao percurso dos possíveis infratores no *juzgado*, passo que tratarei mais à frente, ao analisar a produção da verdade legal. Esse passo, brevemente, é a composição do expediente final, que os juízes e secretários recompõem livremente, especialmente no que diz respeito ao valor da multa cobrada, que difere, nas mais das vezes, do valor da multa registrada como cobrada. Por enquanto, porém, basta anotar que a lógica da desordem atua nos próprios interstícios da lei, sem sair do campo da legalidade, muito pelo contrário: fazendo dele um campo mais complexo, mais variado, muito mais matizado. Essa desordem abre o caminho para a conformação do legalismo, e é parte constitutiva dele; ela não é casual, muito menos sem consequências de poder. A desordem tem uma lógica; ela, de fato, se erige como um método. Esse método produz as oportunidades para produzir táticas de sujeição, dominação, para fazer negociações e modificar o ritmo do processo.

3.3 Que fatos, qual verdade? O poder e a política nas incertezas da lei

A tradição teatral do barroco hispano considera, dentre sua produção mais emblemática, a obra de Juan Ruiz de Alarcón. Nascido no México mas tendo escrito e desenvolvido seu

trabalho em Espanha, considera-se um dos grandes dramaturgos do Século de Ouro espanhol. Sua melhor comédia, *La verdad sospechosa* (*A verdade suspeita*), conta uma história de amores e mentiras que embaralham os limites da verdade, da moral e do crível e que problematizam o entrelaçamento entre desejos e enganos.

A noção da verdade como uma coisa que não é evidente, que não é poderosa o suficiente como para impor-se a falsas versões e fatos manipulados provocou o traslado do título da obra –a verdade suspeita– do mundo da literatura para o mundo do poder e da política. A referência a um círculo de intrigas e aparências, de declarações interessadas e intenções fantasiadas, adaptou bem o referente literário ao poder político. Porém, no uso jornalístico, a expressão ganhou uma pequena modificação. Passou a dizer: “la verdad es siempre sospechosa” (a verdade é sempre suspeita).⁹⁴ Com isto, a adição do verbo potenciou as possibilidades de leitura, já que abriu duas opções de interpretação: a primeira, a de uma verdade que, sendo verdade, lê-se sob a luz da crítica, sob o olhar cético, incrédulo, como coisa ameaçada por falsos detalhes e pequenas armadilhas; a segunda, a de uma verdade que, sustentando-se como verdade, coloca-se também como personagem, como ator que produz suspeita e que, por isso, entra no jogo como mera aparência, como mentira em potência. Na primeira opção, a verdade é um objeto bem identificado, mas ameaçado por mentiras e falsidades, também bem identificadas. Na segunda opção, a verdade comporta-se como ator, como agente, e funde-se, em aparências e possibilidades, com as mentiras; sua condição de coisa verdadeira não é sólida, muito menos permanente, e pode facilmente converter-se em uma mentira.

Esse leque de possibilidades de leitura guarda um paradoxo, pois é um chamado tanto à desconfiança quanto à credulidade (esta dupla possibilidade é apontada por Medina Mora, 2013). Se a verdade é sempre suspeita, isso quer dizer que, havendo uma verdade duvidosa, há também uma série de versões alternativas que, aparentemente falsas, são igualmente críveis. Como leitores ou observadores ficamos então compelidos a desconfiar da versão verdadeira mas a acreditar também, mesmo se não completamente, naquelas versões apresentadas como falsas. Esta multiplicidade de falsas verdades e mentiras potencialmente certas é uma qualificação recorrente da atividade política no país, qualificação que circula tanto no discurso jornalístico, quanto no “sentido comum”, nas falas de rua, nas caracterizações populares de políticos e funcionários de governo.

⁹⁴ É difícil –paradoxalmente– identificar a origem, a primeira pessoa a utilizar esta expressão no circuito jornalístico. Mas as referências da mídia apontam a Carlos Payán, fundador e diretor do jornal *La Jornada*.

Assim também, o jogo de suspeitas, de falsas verdades e certas mentiras, espelhadas numa dinâmica contínua de dúvidas e incertezas, percorre a vida dos *juzgados cívicos* e o mundo da Lei de Cultura Cívica. Defrontar esta característica, identificá-la e assumi-la como parte inerente de um campo de pesquisa parecia contradizer e obstaculizar, no começo, qualquer tentativa de construir um estudo objetivo, de corte científico, para entender e explicar uma dinâmica de legalidade num território tão complexo e disputado como o Centro Histórico da Cidade do México. O labirinto dos talvez, das perguntas sensíveis que talvez receberiam respostas falsas, talvez verdadeiras, de remissões ao *juzgado* que talvez concordavam com a descrição dos eventos apresentada nas *boletas de remisión*, de possíveis infratores que talvez tinham esse nome, talvez essa idade, de advertências sobre as consequências das infrações e das reincidências que talvez poderiam ocorrer, talvez não, e esse mundo de possibilidades sem confirmação, sem verificação nenhuma, feria, desde a posição de uma pesquisadora, o princípio científico de reconhecimento de uma verdade e da construção de objetividade. Mas impedia, especialmente, a descrição das situações, a identificação dos processos como coisas coerentes e unitárias. Encontrava-me, ao escrever minhas notas de campo, colocando dezenas de parêntesis, exceções, dúvidas, dados contraditórios e causalidades não confirmadas, como escrevendo múltiplas histórias a partir de uma só observação, sem saber qual delas era real, qual perseguir, em qual acreditar.

Os primeiros avisos chegaram nas primeiras explorações. Como parte do processo de espera da autorização para entrar no *juzgado cívico*, enviei ao Diretor Executivo da área de Justiça Cívica um cronograma das atividades que eu esperava desenvolver no *juzgado*, com uma estipulação de tempos e de pessoas a serem entrevistadas, assim como um rascunho dos questionários que pensava aplicar a cada tipo de funcionário do *juzgado*. Dias mais tarde, após pressionar por uma resposta, voltei ao escritório da DEJC, para conversar com quem seria, desde então, meu vínculo tanto com os *juzgados* quanto com a própria Direção (vínculo indicado pelo Diretor Executivo). Benito, formado em Ciências Políticas pela Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM) e funcionário da DEJC há um ano (em 2014), é responsável pelo registro das infrações, pela organização e apresentação de cifras e resultados ao Diretor Executivo e por outros aspectos administrativos dos 52 *juzgados* da cidade. Pela natureza de suas funções –pela necessidade, por exemplo, de registrar diariamente o número de remissões e infrações dos *juzgados* e de entregar constantemente cadernos de recibos aos funcionários dessas instituições–, Benito conhece pessoalmente muitos dos funcionários e tem uma certa interação com eles, com os

acontecimentos dos *juzgados*, com seus problemas e suas necessidades. Com pouco mais de 33 anos (em 2014) é, além disto, um personagem crítico e realista com a condição de trabalho da área, com ampla experiência nos circuitos das burocracias do governo local, tendo trabalhado tanto na *Secretaria de Gobierno del Distrito Federal* como na *delegación Tlalpan*. Foi ele quem finalmente leu o material que enviei ao Diretor e comentou o conteúdo da informação que apresentei.

Seu comentário às perguntas propostas no questionário começou a iluminar as tramas das verdades inalcançáveis, dos jogos de suspeitas, mentiras e meias-verdades que habitam as dinâmicas dos *juzgados cívicos* e a legalidade da Lei de Cultura Cívica. Ao ler as perguntas que eu queria fazer aos juízes, Benito comentou que considerava delicado indagar alguns temas, especialmente aqueles que faziam referência a ingressos e salários e ao desempenho de outros trabalhos. Reconheceu que tanto juízes como secretários podiam sentir-se ameaçados –vigiados, avaliados– e alegar que o objeto das minhas perguntas era informação pessoal, protegida pela Lei de Proteção a Dados Pessoais.⁹⁵ Ele me disse, além disto, que os entrevistados podiam claramente responder o que quisessem, inclusive em perguntas tão simples como o tempo necessário para fazer o percurso da casa ao trabalho e seu meio principal de mobilidade:

Te dicen que eso es información personal y que está la Ley de Protección de Datos Personales. [...] Es que hasta te pueden contestar ‘pues, ¿qué te importa?’, o darte una cifra cualquiera, y no hay manera de corroborar lo que te dicen [...] Están siempre alertas, pensando si algo los beneficia, si los perjudica, y si no pueden identificarlo, te van a dar la respuesta que crean más útil [...]. Son abogados. Son de tener cuidado.

Fazer perguntas parecia cifrar um tipo de ameaça, parecia colocar em risco alguma estrutura de poder que girava em torno de ter a informação restrita, guardada. Minha própria presença nesses espaços dava a impressão de ser ameaçante, de quebrar algum equilíbrio, mesmo imaginário, da distribuição de poder em torno à lei e ao *juzgado*. Assim, as primeiras impressões apontavam já a um terreno pantanoso e ambíguo, onde a procura por uma verdade jogava com o registro dos dados, com sua utilidade e, especialmente, com a certeza de seu lugar na compreensão das práticas de legalidade, de construção de Estado e do uso da lei na produção da ordem nesses espaços urbanos. Desta forma, conforme o tempo passou, o campo foi desdobrando-se e revelando-se como um lugar precário e instável tanto na produção de situações de conhecimento quanto na fortaleza dos dados

⁹⁵ Porém, nenhum desses dados é considerado dado pessoal nos termos da lei, e não é, portanto, informação confidencial ou protegida.

registrados como evidência. Em outras palavras, os dados, os eventos e as observações – como registros, como evidências objetivas para uma pesquisa de orientação científica – pareciam definidos pelas dúvidas, pelas possibilidades de outras versões, versões mais verdadeiras, mais reais. Eram dados permanentemente ameaçados, suscetíveis de serem substituídos em qualquer instante, quando qualquer outra versão, outra observação ou outra resposta tomasse seu lugar.

Porém, a observação de Benito era só uma indicação –a primeira– da possível fraqueza dos dados. Aquelas primeiras palavras foram pronunciadas como parte de uma conversa quase coloquial, mas também como uma tentativa de advertência sobre os riscos de aproximar-me ao campo com uma estratégia “tradicional” de pesquisa etnográfica: com questionários bem estruturados, fazendo perguntas diretas, colocando tudo em registro fonográfico. No entanto, a advertência de Benito só fazia referência à personalidade dos juízes e secretários, às suas destrezas de advogados e talvez também a seus temores e necessidades como funcionários públicos, trabalhadores que dia com dia incubam a possibilidade de enfrentar acusações e procedimentos administrativos na auditoria do governo. Mas o que as palavras de Benito não supuseram foi que esse mundo de incertezas, de dar respostas que respondem mas que talvez não remitem a uma verdade, era parte também dos processos e dinâmicas dos *juzgados cívicos*, do comportamento não só de juízes e secretários perante um questionário de pesquisa, mas também de cidadãos, policiais e dos próprios funcionários na escrita de expedientes e na decisão de infrações e punições. A Lei de Cultura Cívica circunscreve, assim, uma experiência da legalidade como um espaço de incertezas, de verdades suspeitas, de mentiras possíveis, desmontado a ideia da lei como uma fonte privilegiada da racionalidade estatal, racionalidade que foge às incertezas, às paixões pessoais e que ancora-se numa objetividade garantida pelo próprio processo legal. O encontro com a lei e com o poder estatal configura-se então como um encontro com o ingovernável, com a incerteza, a dúvida e o poder sem controle. Não se trata aqui inteiramente do campo dos ilegalismos proposto por Foucault, e analisado, em São Paulo, por Telles (2010). Trata-se do campo proposto como espaço inerente dos “legalismos”: o da própria lei, o dos processos administrativos da norma. Mesmo quando há dados e informação registrada no traço da lei –em seus expedientes, em sua documentação–, respeitando em todo momento as diretrizes do registro, do arquivo e da impessoalidade que conformam a racionalidade burocrática weberiana, o conjunto de informações nela contempladas não reflete, necessariamente, uma verdade empírica. O que ali foi escrito e ficou registrado pode não ser “a verdade”, mas sim constituir *uma* verdade,

uma *nova* verdade legal. Quer dizer: no momento em que aquilo é escrito e registrado no traço da lei, mesmo não sendo real, passa a ser verídico. A “realidade empírica” e a “verdade legal” separam-se, mas uma suplanta a outra. Eis aí o grande poder do legalismo.

Assim, conforme descrevi no percurso tradicional algumas páginas atrás, a lógica da desordem é um componente fundamental na produção de distorções, incertezas e táticas de dominação que produzem os legalismos como forma paralela de legalidade. O uso da lei entra numa zona turva de racionalidades políticas, de cálculos pessoais, também de ignorância e desconhecimento, que vão quebrando a noção tradicional da lei como instrumento tanto de governo quanto de controle do poder. Ewick & Silbey (1998), ao estudar as formas de consciência legal em Nova Jersey, enunciam com clareza o ideal da lei que é cotidianamente quebrado:

Percebida como independente da ação humana, do desejo, ou do interesse, a lei é descrita como imparcial. Ela alcança sua imparcialidade e objetividade através de uma indiferença deliberada às particularidades de biografia ou personalidade. Assim, entende-se que, ao estar perante a lei, todas as pessoas parecem e são tratadas da mesma forma. Embora a legalidade seja percebida como um poder geral, objetivo e imparcial, ela não é vista como onipotente. Os procedimentos técnicos e normas de direito são entendidos para definir os limites da ação legítima dos agentes legais. Estes procedimentos e regras não só restringem a legalidade, eles também são responsáveis pela capacidade [da lei] para a imparcialidade e a objetividade. Porque as regras instruem e constroem os atores legais, os poderes desses atores, e suas possibilidades de parcialidade, estão confinados (p. 76. Tradução minha).

Esta caracterização da lei é constantemente desafiada e quebrada nas interações legais dos *juzgados cívicos*. A lógica do “quebra-cabeça” que procurei caracterizar ao descrever um percurso tradicional pelo *juzgado* é um de seus mecanismos principais. Esta mesma produção da desordem abre, não inesperadamente, uma série de oportunidades para produzir e registrar dados duvidosos, falsas descrições, falsas infrações e sanções que, vistas no conjunto, não têm uma base de evidências e razoamentos suficientes. A desordem, o esquema de quebra-cabeça e a espera como tática de dominação encadeiam-se como elementos de um mesmo processo, o da produção do legalismo. Como resultado final, há casos e expedientes que contam histórias, que no papel parecem simples narrativas e que nos registros seguem corretamente as regras legais. Porém, o processo pelo qual essas histórias se formam, se distorcem e se enquadram nos preceitos da lei revela uma série de inconsistências, incertezas e falsidades que acompanham e fazem possível essa pequena legalidade da rua, onde a gestão dos mercados de segurança e favor político toca os

circuitos da Lei de Cultura Cívica. As tentativas de controle administrativo e político dos limites incertos entre o informal, o ilegal e o ilícito parece precisar, segundo o observado no campo de pesquisa, de uma verdade suspeita, de uma veracidade fabricada, para poder manter o equilíbrio entre a lei e o poder dos mercados locais, mercados que, com o tempo e o apoio de atores políticos, têm configurado um espaço econômico e político em torno ao Centro Histórico da cidade.

Como parte do processo de produção de legalismos, apresento algumas cenas breves, como instantâneas fotográficas, registradas durante a pesquisa de campo, para ilustrar o jogo das incertezas, das dúvidas, dos dados falsos e da veracidade construída dentro dos limites da aplicação da lei. Segue, então, a descrição de uma parte do processo de produção de legalismos.

3.3.1.1 Meu nome é...

Desde o balcão da sala de entrada, frente ao computador que contem a plataforma do Registro de Infratores, o secretário do *juzgado* chama um nome:

- ¡Darío Morales!

Um homem se apresenta na pequena sala e se senta na frente do secretário. O secretário confere o nome que lê na *boleta de remisión*.

Secretário: -Darío Morales.

Darío: -Este... Sí. [Breve pausa] Bueno no.

Secretário: -¿Darío Morales?

Darío: -No, no me llamo Darío.

Secretário: - Entonces regrese al patio, porque todavía no puede pasar. No lo he llamado.

Darío: -Sí soy yo, yo soy Darío, pero no me llamo Darío.

Secretário: - ¿Cómo que es Darío pero no se llama Darío? ¿Cuál es su nombre?

Darío: -Ricardo.

Secretário: -¿Y por qué dice aquí que se llama Darío?

Darío: [Silêncio]

Secretário: [lê o nome do policial que preencheu a boleta de remisión e que ficou registrado como o policial que fez a remissão. Grita o nome] ¡Oficial Fernández!

Ao observar a cena, sem poder interromper o diálogo do possível infrator com o secretário do *juzgado* e enquanto o oficial Fernández chegava ao escritório, perguntei ao policial mais próximo de mim por que aconteceu esse incidente.

Policia! [*calmo, sem aparentar surpresa*] Pus... no sé. Hay gente a la que no le gusta que el gobierno tenga su información y pues... da otro nombre.

A situação com Darío/ Ricardo não foi uma exceção, pois numa outra observação, apresentou-se um caso similar. Dois homens chegaram ao *juzgado* procurando um *remitido*, Miguel, um garçom de um restaurante local, que tinha sido levado fazia alguns minutos por anunciar os serviços do restaurante, com os cardápios em mão. Um dos homens era o patrão de Miguel, dono do restaurante, e o outro, ajudante e encarregado do negócio. O patrão perguntou por Miguel Ramírez, e o nome do *remitido* foi procurado no conjunto de *boletas de remisión* que estavam preenchidas com o secretário. O nome não apareceu nos documentos, mas era possível que a *boleta* de Miguel ainda não tivesse sido preenchida e que ele estivesse no pátio, esperando um policial ou dando-lhe a informação de sua remissão. O chefe de Miguel passou então ao pátio, para encontrá-lo e dizer-lhe que estava aí e que, como patrão, pagaria a multa e esperaria sua saída. Miguel estava efetivamente no pátio e alguns minutos depois foi chamado para o Registro de Infratores. Mas com um pequeno detalhe: apresentou-se quando foi chamado um outro nome. Ao sentar-se frente ao secretário, seu patrão e o responsável do negócio o cumprimentaram novamente para confirmar que ainda estavam aí, atentos a seu caso. Porém, quando o secretário avistou a identificação do patrão com esse *remitido*, deu-se conta que aquele Miguel Ramírez aparecia na *boleta de remisión* com outro nome. Perguntou então: - “¿No era pues Miguel? Aquí aparece como Javier”. O patrão confirmou que o conhecia como Miguel, que esse era seu nome no trabalho e assim era tratado no negócio; mas o ajudante do patrão entrou na conversa e esclareceu, segundo ele, que o nome do *remitido* era em realidade “Javier”, mas que era chamado de “Miguel” no trabalho para evitar confusões, já que havia um outro “Javier” na equipe do restaurante.

O caso seguiu então com o registro de “Javier” sem ter –ou precisar– uma confirmação do nome real ou um registro correto, com documentação oficial, da identidade daquele *remitido*. Uma vez semeada a dúvida, ela só permaneceu na experiência das pessoas presentes, mas ela nunca foi trasladada ao registro documental, à escrita oficial, aos instrumentos da racionalidade burocrática da lei. A “verdade” do caso era a do nome “Javier”; a possibilidade de que esse Javier não existisse no mundo “real” e não fosse esse homem apresentado no *juzgado* não era parte do processo legal, e não era informação necessária para o cobro de uma multa que derivava de uma conduta que, segundo a *boleta*, infringia a Lei de Cultura Cívica, conduta que, de fato, não era necessariamente uma

infração administrativa. A veracidade do nome não tinha importância nenhuma. Era importante só colocar um nome, qualquer nome, naquela linha do expediente.

Essas meias-verdades, esses dados suspeitos e a falta de consequência legal sobre essa informação débil ainda apresentou, nas observações de pesquisa, uma outra variação:

Na sala de audiência, o juiz grita o nome de um possível infrator:

-¡Nayelli Díaz!

Uma mulher jovem, nos seus trinta anos, com o cabelo pintado, bem maquiada, com uma bolsa pequena, colada ao corpo, para guardar dinheiro, chega à sala de audiência.

Juiz: -Dígame Nayelli, ¿qué estaba haciendo?

Nayelli: -Pues nada, la verdad.

Juiz: - ¿Cómo que nada? La trajeron los policías por vender *[lê a o que foi escrito na boleta de remisión]* material de computación en Eje Central.

Nayelli: - Bueno, la verdad es que yo no soy Nayelli. Conozco a Nayelli, estaba con ella cuando la agarraron los policías. Pero ella se quedó en el Eje porque se sentía mal, estaba como enferma. Y vine yo en su lugar, para que se pudiera quedar.

Juiz: -Pero aquí el policía escribió el nombre de Nayelli., aqui dice “Nayelli”. Es a Nayelli a quien debieron haber traído. ¿Dónde está Nayelli?

Nayelli: -Sí, por eso. A Nayelli la iban a traer. Pero estaba enferma, no se sentía bien, y era mejor que viniera yo.

Juiz: -¿Y tú cómo te llamas?

Nayelli: -Julia.

Juiz: -A ver Julia... *[respira pesadamente e continúa com voz irritada]* eso es suplantación de identidad. Si usted se presenta como una persona que no es, está suplantando una identidad, y eso es un delito. ¿Está al tanto de eso?

Nayelli: *[Há silêncio, mas ela retoma a explicação]*. Pero es que sí iban a traer a Nayelli. Yo vine porque de verdad le dolía mucho el estómago.

O juiz mostra impaciência. Faz uma pausa e continúa.

Juiz: -Por esta vez le voy a creer y la voy a dejar ir. Pero le advierto que si regresa, usted o Nayelli, va a ser una reincidencia, de cualquiera de las dos, y ahí sí que ni multa le voy a cobrar, sino que se va a tener que quedar las 13 horas en arresto. Por esta vez no le voy a cobrar multa.

[Termina a impressão do expediente e o juiz reúne as folhas]. Firme aquí en cada hoja *[a remitida assina em cada folha]*.

[Continúa o juiz]: En esta hoja *[abre o expediente na última folha]* escriba “Me voy de este juzgado con mis cosas completas y recibí información” *[a remitida escreve a*

*lenda na última folha e entrega o expediente. O juiz continua:] –Vaya por sus cosas, ya se puede ir. [O juiz grita aos policiais do pátio avisando a saída] –¡Pasan por sus cosas! ¡K4!*⁹⁶

É possível e provável que o resultado desta cena em particular –uma multa que não foi imposta e um caso que foi resolvido como “livre não responsável”– estivesse influenciado pela minha presença junto ao juiz e pelo relacionamento que fazia-se de mim com a autoridade do Diretor Executivo e a equipe da DEJC. Essas vinculações imaginárias remetiam a uma trama de avaliações laborais e ameaças de controle administrativo que possivelmente criavam pressão no juiz para reduzir as decisões com evidências frágeis e razoamentos jurídicos fracos. Talvez por isso –novamente: só talvez– o juiz decidiu não sancionar a infração com cobro de multa e encerrar sem responsabilidade o expediente desse caso. Porém, não era esse o desenlace de todas as situações semelhantes, como aconteceu no caso anterior de Miguel/ Javier. Também como naquele caso, não havia forma de confirmar a informação –talvez a mítica Nayelli estava realmente doente, talvez não havia nem uma Nayelli, talvez Julia não se chamava Julia, talvez nem vendia *penn-drives* em Eje Central– e no futuro também não seria possível confirmar o hipotético retorno dessas pessoas ao *juzgado*, seja Nayelli ou sua suplantadora, porque os dados no Registro podiam variar, e o Registro, além disto, nem era sequer funcional.

3.3.1.2 Minha idade é...

A incerteza dos nomes é só um exemplo dentre outros sobre a incerteza da identidade das pessoas e a suspeita da veracidade na legalidade dos *juzgados cívicos*. A idade, por exemplo, também apresentou variações nas observações de campo. Certamente, na noção de cidadania e de responsabilidade pública, a idade representa uma fronteira importante: às vezes aos dezoito anos, às vezes aos vinte e um. Porém, conforme a Lei de Cultura Cívica do Distrito Federal, são responsáveis “os adolescentes, os maiores de dezoito anos de idade, assim como as pessoas físicas ou morais [“jurídicas”, no vocabulário legal brasileiro] que tivessem ordenado a realização das condutas que importem a comissão de uma infração” (art. 4). Mas o termo “adolescente”, no âmbito da Lei de Cultura Cívica, segundo o parágrafo XIX do artigo 3, significa “as pessoas cuja idade se encontra compreendida entre os doze anos cumpridos e menos de dezoito anos”. Porém, apesar de uma criança poder ser

⁹⁶ “K4” faz parte do conjunto de códigos policiais. O juiz desse turno era particularmente afeto ao uso desses códigos. Segundo me explicou, “K4” comunicava a mensagem de “poder retirar-se do lugar”. Não todos os juizes fazem uso dos códigos policiais. Segundo as observações no campo, isso acontecia somente com um deles.

levada ao *juzgado cívico* como responsável de uma infração administrativa, a lei também proíbe que, caso o “adolescente” for responsável, ele seja multado ou preso. O artigo 43 estipula que “caso o adolescente resulte responsável, o Juiz o admoestará e lhe fará saber as consequências jurídicas e sociais de sua conduta. Quando se determine a responsabilidade de um adolescente na comissão de alguma das infrações previstas neste ordenamento, em nenhum caso se lhe imporá como sanção o aprisionamento”.

No entanto, o registro das idades nas *boletas de remisión*, segundo o que foi observado no campo, nem sempre segue uma avaliação estratégica para evitar a multa ou o aprisionamento; às vezes, de fato, acontece o contrário, porque os menores de idade ficam sujeitos à outro regime de tempos e esperas, o que pode fazer com que a estância no *juzgado* seja ainda mais pesada e difícil de se resolver. O mesmo artigo 43 determina que “caso o provável infrator seja adolescente, o Juiz citará a quem possua a custódia ou tutela, legal ou de fato, em cuja presença se desenvolverá a audiência e se ditará a resolução. Enquanto comparece quem custodia ou tutela ao adolescente, [o adolescente] deverá permanecer no escritório do *Juzgado*, na seção de adolescentes. Se por qualquer causa não assistisse o responsável do adolescente em um prazo de duas horas, se outorgará uma prorrogação de quatro horas. Se no prazo da prorrogação não assistisse o responsável, o Juiz nomeará um representante da Administração Pública do Distrito Federal para que assista e defenda [ao adolescente], que poderá ser um Defensor de Ofício, depois do qual determinará sua responsabilidade”.⁹⁷

Dentro do mundo de incertezas e verdades questionáveis dos legalismos da Lei de Cultura Cívica, não foi possível registrar, como dado de pesquisa, as formas pelas quais cumpre-se com estes requisitos. A tal “seção de adolescentes” que se menciona no artigo 43 é inexistente; o pátio é a seção de adolescentes e adultos, homens e mulheres, todos juntos e misturados, no eterno processo da espera. Mas também circulam histórias, lembranças e experiências que apontam ao não cumprimento cabal dessas estipulações, especialmente por razões administrativas (a exigência dos tempos, por exemplo, termina por ser impossível de se cumprir, especialmente porque, segundo algumas experiências em outro *juzgado*, os *juzgados* tem que dar por terminado o dia e nem sempre podem resguardar um

⁹⁷ No entanto, a Comissão de Direitos Humanos do Distrito Federal, em seu reporte especial de 2004 sobre os *juzgados cívicos*, revelou que, no tratamento de menores de idade, segundo informação dada pelos juízes cívicos, as porcentagens de desatenção à lei eram altas. Assim, por exemplo, “9 por cento [dos juízes] não cita ao tutor; em caso de que este não exista, 65 por cento descarta nomear um defensor de ofício. Por último, 24 por cento dos casos segue outro procedimento, com seu muito particular ponto de vista, que inclui desde admoestar ao menor até designar-lhe um determinado tempo de castigo” (CDHDF, 2004, p. 56. Tradução minha).

menor de idade no local); porém também há alguns casos de menores de idade que chegam ao *juzgado* e que permanecem muitas horas esperando a que seus tutores cheguem com os documentos básicos de identidade, que provem que esse menor é, de fato, tutelado por aquela pessoa.

Essas exigências de proteção e certeza legal para os menores terminam por produzir situações delicadas para eles mesmos. No *juzgado* acompanhado durante a pesquisa de campo, o juiz exigia que o responsável pelo adolescente apresentasse a certidão de nascimento do menor, e que esse responsável fosse, necessariamente, o pai ou a mãe. Não foi-me possível testemunhar algum destes processos, embora o juiz e os funcionários do *juzgado* comentassem, em algumas ocasiões, as visitas de algum Defensor de Ofício para atender o caso de um menor de idade. O que registrei como observação de campo foi a chegada de um menor, Maurício, que, esperando seu tutor, ficou no *juzgado* várias horas, desde a manhã até, pelo menos, a tarde avançada, quando deixei o local. O delicado da sua situação não era só sua idade e a espera de alguém que fosse pegá-lo, mas o fato de que quem era responsável por ele era um tio –não seu pai nem sua mãe– e que esse tio não tinha sua certidão de nascimento. Maurício, como tantos outros possíveis infratores que chegam ao *juzgado* e que trabalham no comércio informal do centro da cidade, é originário do estado de Puebla, um estado vizinho ao Distrito Federal, e tinha chegado à capital fazia alguns meses, para trabalhar junto a seu tio enquanto seus pais e outros irmãos permaneciam em casa, em Puebla. Seu tio, segundo me foi contado, parecia gerir uma boa rede de relações pessoais e comerciais na área próxima à Catedral, o que o mantinha muito ocupado, impossibilitando-lo de ir a resgatar seu sobrinho em breve. No entanto, Maurício tinha, antes, que avisar-lhe que foi pego pela polícia e que estava à espera no *juzgado*, mas não podia ligar-lhe porque seu tio estava com o celular, e o telefone do *juzgado* só permitia fazer ligações a números fixos. Maurício tinha seu celular, mas estava sem crédito. Seu tio teria de intuir que sua ausência obedecia a que, em algum momento, ele podia ter sido levado ao *juzgado* e que, em consequência, teria de apresentar um documento –ou negociar sua não apresentação– para poder levar Maurício de volta consigo.

O caso de Maurício não tem indícios de ser uma exceção, já que durante a pesquisa de campo chegaram vários menores de idade que não eram oriundos do Distrito Federal, mas de outras entidades federativas, nem sempre vizinhas à capital: Estado de México, Puebla, Jalisco, Oaxaca. Suas histórias pessoais, além do mais, sugerem um percurso padronizado: eles teriam estudado até o ensino básico (que consta de 6 anos) e teriam

mudado para a grande cidade, fosse com família, fosse somente com conhecidos, para trabalhar e ajudar com os gastos familiares, ou para poder sustentar-se sozinho.

No entanto, a possibilidade de uma espera eterna parece desestabilizar a veracidade na informação das idades, especialmente daqueles que, possivelmente, são menores. Durante as revistas médicas, quando o médico pergunta sobre a idade, há casos em que o possível infrator duvida da resposta. Assim, houve um caso por exemplo, quando o possível infrator respondeu um número de maioria de idade e sua aparência física sugeria uma idade menor, o médico questionou a resposta: –“¿De verdad tienes 18 años?”. O possível infrator, claramente, confirmou a informação que tinha dado, mas o médico sabia o que geralmente acontecia nesses casos. Foi ele que soltou a pista: “A veces los policías les dicen que digan que tienen 18 años, para que se puedan ir rápido, para que paguen la multa y salgan, que no digan que son menores de edad, porque si lo dicen, se quedan”. Além do problema de uma possível infração administrativa, o próprio médico assinalou um problema maior. Ele agregou: “y el mero trabajo infantil es, de por sí, ilegal”. Novamente acontece que a informação fornecida não é confirmada, e não sempre há os meios necessários para confirmá-la, pois os possíveis infratores não estão obrigados a apresentar algum documento de identidade que contenha a data de nascimento. Dessa forma, o circuito do legalismo vai se aprofundando, se aperfeiçoando, e as informações registradas pelas instituições responsáveis da legalidade da Lei de Cultura Cívica vão criando um registro da lei realmente independente do registro da experiência. É parte ao mesmo tempo da debilidade e do poder da lei o fato de poder produzir informação por si só, de forma praticamente independente, informação que, mesmo sem ser “verdadeira” termina por ser “verdade”.

3.3.1.3 A infração é...

Tanto com os nomes quanto com as idades, o possível infrator tem uma forma de equilibrar a balança de poder, um instrumento para desafiar, mesmo parcialmente, a dominação da lei e da autoridade, interagindo com ela, jogando com suas regras, driblando seus registros e suas técnicas de fixação de informação. Porém, quando se trata de estabelecer a infração, é o policial, às vezes em consulta com os funcionários do *juzgado*, quem determina o registro do acontecimento na *boleta de remisión*. Como com os dados de identificação, dificilmente há certeza na informação sobre a infração e sobre as condutas que, segundo o que se apresenta, constituem violações à Lei de Cultura Cívica. As histórias de uns e outros diferem, as narrações variam, os fatos engendram seus contra-fatos, as acusações parecem

factíveis mas a lógica das coisas nem sempre sustenta as descrições. Um caso simples ilustra os matizes.

Alma, repartidora de gasolina em um posto, e sua mãe Clara, funcionária do INEA⁹⁸ e vendedora de sapatos por catálogo, chegaram ao *juzgado* sob a possível infração de ter colado cartéis e publicidade em postes, telefones e muros. A fração XIII do artigo 26 da Lei de Cultura Cívica estabelece que é uma infração contra o entorno urbano da Cidade do México “pintar, aderir, pendurar ou fixar anúncios ou qualquer tipo de propaganda em elementos do equipamento urbano, do mobiliário público, do ornato ou árvores, sem autorização”. Quando o juiz começou sua audiência, pediu que passasse, em primeiro lugar, Alma, a filha:

Juiz: -¡Alma Aguilar!, ¡que pase!

Alma se apresenta na sala e senta-se na frente do escritório do juiz.

Juiz: -Cuénteme Alma, ¿qué estaba haciendo?

Alma: -Estaba acompañando a mi mamá en su trabajo.

Juiz: -Muy bien. Aquí el policía dice que estaba usted pegando avisos y publicidad en postes y teléfonos públicos.

Alma: -No los estábamos pegando. Estábamos repartiendo volantes e información sobre cursos del INEA en las calles atrás del teatro Blanquita. Mi mamá trabaja con el INEA y hoy tuvo que repartir información sobre los cursos. Y yo la estaba acompañando.

Juiz: -¿Entonces no estaban pegando avisos en postes y teléfonos?

Alma: -Sí traíamos *masking-tape* y tijeras, como dice ahí [*fazendo referência à boleta de remisión, que registrava a cinta adesiva e as tesouras como objetos recolhidos, evidenciando a atividade alegada na remissão*], pero estábamos pegando cartulinas e información en vecindades, con el permiso de los vecinos. Las policías dijeron que desde Madero las cámaras de vigilancia nos estaban grabando pegando publicidad en el mobiliario urbano. Pero eso es mentira. Nosotras estábamos en la zona del teatro Blanquita [a algumas quadras de distância da dita rua Madero] y sólo nos acercamos a la zona en la que nos encontraron las policías porque entramos a un Oxxo para comprar algo de comer.

Juiz: -Ok Alma. Espéreme tantito. Ahora voy a llamar a su mamá, a ver qué me dice ella. Quédese aquí. ¡Clara González!

[Clara entra à sala e senta-se do lado de Alma, na frente do escritório do juiz]

Juiz: - Cuénteme Clara, ¿qué estaba haciendo?

⁹⁸ INEA, *Instituto Nacional para la Educación de los Adultos*, é uma instituição pública, pertencente ao Ministério de Educação Pública federal, que oferece serviços educativos às pessoas maiores de 15 anos.

Clara: -Estábamos por el teatro Blanquita repartiendo información sobre los cursos del INEA. Es que yo doy clases en el INEA. Estábamos dando la información y pegamos algunos avisos en postes y en vecindades, con el permiso de los vecinos. La verdad sí pegamos algunos, no voy a mentir, si la verdad sí lo estaba haciendo. No tengo por qué mentir; pero sí tenemos permiso del INEA para repartir información sobre los cursos.

Juiz: Entonces sí estaban pegando anuncios.

Clara: -[*Breve silêncio*] Por hoy ya habíamos terminado, y cuando ya estábamos de regreso, pasamos a un Oxxo a comprar algunas cosas. Fue ahí donde nos interceptaron las policías, alegando que desde Madero las cámaras nos iban grabando.

Alma: -Que es una mentira. Ni siquiera sabemos qué calle es Madero. Si Madero no está por el teatro Blanquita, entonces no estábamos por Madero. Les dijimos que verificaran la grabación, porque nosotras no éramos esas personas que habían grabado las cámaras. Y las policías nos dijeron que ellas no habían visto la grabación, pero que sus compañeros en el centro de monitoreo sí, y que ellos las habían alertado sobre nosotras.

Juiz: -¿Tiene el permiso del INEA? Muéstrémelo.

Clara: -No, no lo tengo yo. Lo tiene mi supervisora; pero ya le llamé para decirle que me trajeron aquí y me están pidiendo el permiso. Dice que viene para acá y que trae el papel con ella.

Quem fez, quem não fez? Quem viu, o quê e onde? Que aconteceu e que foi inventado? Quem pode testemunhar fielmente os acontecimentos e de que formas é possível julgar o desenlace de uma situação com tantos pontos de contradição e dúvida? Ao chegar a supervisora de Clara, ela realmente tinha licença da *delegación* para distribuir informação dos cursos do INEA, mas a vigência tinha vencido e não havia detalhes sobre o que devia se fazer com anúncios em postes e telefones. Nunca se soube, porém, que imagens eram aquelas que os policiais tinham, supostamente, filmado desde a Rua Madero, e se Clara e Alma foram realmente vistas colando papéis em mobiliário urbano ou se as policiais deduziram essa possibilidade só ao ver a cinta adesiva e as tesouras na mão delas.

A produção do legalismo nos *juzgados cívicos* da cidade adota esquemas parecidos, que nascem de experiências do tipo “eu digo isto; mas ele disse aquilo”, e quando se confrontam as versões, os fatos engendram novos contra-fatos, versões negadas, novamente diferenciadas, cada vez mais distorcidas. Porém, como com os dados pessoais, também nestes casos a própria estrutura jurídica absorve as contradições e, no decorrer do processo, vai apagando a informação contraditória, que, para a lógica administrativa-burocrática,

torna-se informação desnecessária. Alguns casos e práticas ajudam a ilustrar as possibilidades desse processo.

Dia com dia chegam ao *juzgado* do Centro Histórico dezenas de vendedores ambulantes com os mais variados tipos de mercancia: comida –gelatinas, *quesadillas*, sorvetes, picolés–, bijuteria, roupa, luvas, chapéus, bonés, sapatos, acessórios eletrônicos, qualquer coisa que esteja de moda nos circuitos das mercancias baratas, dos bens que chegam da China aos mais variados mercados urbanos e informais da cidade. Chegam também os funcionários dos comércios locais –fixos, nem sempre informais–, vendedores de serviços de grandes empresas que são contratados por empresas terceirizadas para fazer publicidade ou oferecer promoções, artesãos, visitantes do Centro e inclusive artistas locais. Essa multiplicidade de possíveis infratores e suas possíveis infrações –e a possibilidade, real e potente, de que não fossem possíveis infratores porque não tivessem cometido possíveis infrações– são geridas pelos policiais que os *remetem* de forma padronizada, para ajustar a variedade das circunstâncias empíricas aos tipos restringidos no texto legal. Assim, por exemplo, é comum topar-se nas ruas com vários funcionários de restaurantes que fazem entregas de comida a pé, que levam de um lugar a outro os pedidos de café da manhã, lanches e almoços. Foi assim que Carlos chegou ao *juzgado*, após a policia ter interrompido seu percurso de entrega. Ele caminhava pela prancha do Zócalo, com uma bolsa com comida, caminho a fazer uma entrega, quando um policial lhe interceptou. Segundo a narração de Carlos, ele explicou ao policial que estava fazendo entrega de pedidos de comida. O policial, então, lhe pediu suas notas de venda, e Carlos, segundo o que me foi contado, lhe mostrou os papéis corretos. Mas o policial confiscou as notas e disse a Carlos que elas não serviam, que ele devia lhe acompanhar ao *juzgado* porque estava cometendo uma infração. Carlos chegou então ao *juzgado*, ainda com a comida na bolsa e sem suas notas de venda, que teriam ficado com o policial.

Se a história de Carlos for certa, nesse evento não há nenhum tipo de infração. O policial, porém, preencheu uma *boleta de remisión* dizendo que ele, Carlos, estava oferecendo mercancias no espaço público sem a devida licença de venda. No entanto, se tomarmos como verdade a história de Carlos –e, de fato, ele tinha consigo uma bolsa com comida embalada–, nada isso aconteceu, ele, pelo contrário, estava usando o espaço público para se deslocar, para se transportar, como simples cenário de fundo. Carlos, naquele dia particular, deixou o *juzgado cívico* como livre não responsável, sem pagar multa alguma, mas perdeu, claramente, várias horas de trabalho e possivelmente também a comida a ser entregue. No entanto, após ter ouvido sua explicação do caso –e, possivelmente, sentindo-

se pressionado por uma presença alheia ao *juzgado*, a minha— o juiz decidiu pela não responsabilidade e agregou a advertência de sempre: “Por esta vez te voy a creer; pero si te vuelven a traer, va a ser una reincidencia, y ahí sí te vas a tener que quedar 13 horas arrestado. Esa pena es inmutable y no vas a poder pagar una multa”. O próprio juiz fazia questão de sublinhar que o desenlace do caso era produto de sua decisão de acreditar nele, e não das debilidades da fundamentação do policial ou da incompatibilidade entre o que estava escrito na *boleta*, o que dizia o possível infrator e as evidências que sustentavam uma narrativa mais do que a outra. Inclusive as palavras do juiz pareciam apontar ao fato de que o que estava em jogo no *juzgado* era mais a habilidade de acreditar do que a fortaleza do direito.

Várias observações em campo repetem um padrão similar de ajustamento de uma situação fora de uma infração a uma situação dentro de uma infração por meio da descrição distorcida dos eventos nas *boletas de remisión*, pelo ajustamento das palavras, pela inserção de frases contidas na lei. A dinâmica econômica do Centro Histórico gera, dia com dia, centenas de oportunidades para distorcer um evento, para captar um indício de suspeita — ou, simplesmente para se aproveitar das formas pelas quais opera o poder policial— e formular sobre esse mínimo indício uma acusação de infração. Uma outra cena confirma as práticas com as quais uma conduta qualquer pode entrar no circuito da Lei de Cultura Cívica, uma prática que dá origem à formação do legalismo:

Tomás é um garçom num restaurante próximo ao *juzgado*. Quando há falta de clientes no restaurante, o gerente pede a algum dos funcionários que saia à calçada e que mostre o cardápio do restaurante às pessoas que passam, convidando-as a entrar e consumir as refeições. Dado o grande fluxo de população flutuante no Centro —funcionários públicos, comerciantes, turistas, funcionários de comércios, compradores, etc.—, essa é uma prática bastante comum nos restaurantes da área, e há ruas em que, ao passar, várias oferentes se aproximam e mostram as opções de alimentos. Tomás estava fazendo, esse dia, a função de oferente na calçada, com os cardápios do restaurante na mão. Os policiais o *remeteram* ao *juzgado* e escreveram na *boleta de remisión* que ele “estava obstruindo a via pública” ao oferecer os serviços do restaurante. Resulta difícil acreditar que era isso o que uma conduta como a de Tomás realmente produz no espaço público, especialmente sendo uma única pessoa oferecendo serviços nas vias já congestionadas do Centro. Mas uma vez essa frase é colocada na *boleta*, o processo do *juzgado* é automaticamente acionado. O *remitido* deve passar ao pátio, esperar, dar suas informações ao policial, esperar que seu nome seja

chamado, fazer o registro, voltar ao pátio, esperar que seu nome seja chamado novamente, passar com o juiz, obter uma resolução e, se factível, sair do *juzgado*.

Sucedem-se vários casos similares. A mesma tática aparece com outros tipos de atividades econômicas –que não “trabalhos” realmente–, como com quem reparte publicidade em papel, de mão em mão, na rua. Questionei os juízes de dois turnos sobre essa recorrência de remissões ao *juzgado*, sendo que esses *remitidos*, segundo os casos que observei, não eram multados. Ambos os juízes deram respostas similares. Um deles, por exemplo:

Eu: -¿“Volantear de mano en mano” (*lendo o que estava escrito na boleta*) es una infracción?

Juiz: -No.

Eu: -¿Entonces por qué sigue el proceso cuando claramente no es una infracción?

Juiz: -Lo que pasa es que el policía además le pone en la *boleta* que “estaba obstruyendo el paso o la vía pública” y así ya no se puede sobreseer el proceso. Hay que desahogarlo.

Eu: ¿Cómo? ¿Sólo por poner esa frase?

Juiz: -Sí, con esa frase lo están tipificando legalmente, y con eso hay que considerar el proceso.

Eu: -¿Y les han dicho que volantear de mano en mano no es una infracción?

Juiz: -Ya se los dijimos, ya lo saben. Pero se aferran como burócratas al agualdo.⁹⁹

Em outra ocasião, uma das secretárias do *juzgado*, ao receber uma *boleta* por “volantear”, entregar publicidade em papel de mão em mão, já resignada, só disse ao ar: “¡Y más de estas infracciones que no son infracciones! ¡Ya se los dije: volantear no es una infracción!”.

Acumulam-se dezenas de exemplos similares de condutas que não são infrações mas são apresentadas como tais, de histórias e narrativas duvidosas, incertas, com fatos e contra-fatos, que acionam o procedimento da lei no *juzgado* pelo uso intencional de frases contempladas nos enquadramentos jurídicos. Um último exemplo, breve, para ilustrar os extremos do preenchimento de *boletas*. Um palhaço foi *remitido* ao *juzgado*. Chegou completamente fantasiado, bem maquiado, calado mas obediente. Possivelmente estava fazendo um show em alguma rua, na calçada, tal vez frente a um restaurante. A *boleta de remisión*, porém, estabelecia, palavras mais, palavras menos, com uma frase padronizada, que “el sujeto fue sorprendido haciendo uso de la vía pública y obstruyendo con sus shows”, da mesma forma em que as boletas que fazem referência à distribuição de

⁹⁹ A última frase do juiz é um comentário sarcástico-cômico. Em português, a frase diria algo como: “Mas eles se aferram como burocratas ao décimo-terceiro”.

publicidade de mão em mão, *el volanteo*, são preenchidas como “el sujeto fue sorprendido haciendo uso de la vía pública y obstruyendo el paso con volanteo de mano en mano”.

É uma estratégia simples; faz-se figurar palavras-chave como “fue sorprendido”, que denota flagrância, “via pública”, que enquadra o objeto de proteção da lei, e “obstruyendo”, que focaliza a comissão da infração. Quando o policial escreve a *boleta* com essas frases, ele transforma uma multiplicidade de eventos: um passeio, uma compra, uma visita ao centro (mas também, claro, as próprias vendas informais) em categorias legais, fixas, em situações catalogadas, reduzindo a variedade das realidades empíricas a uma série menor de situações descritas/ contempladas/ fixadas na lei. Não é só uma redução, é também, muita vezes, uma transformação. Não se precisa nada mais. A estrutura acata o processo, a *boleta* é registrada, um caso a mais é contabilizado, um *remitido* é somado e uma multa mais é cobrada. É a lógica administrativa, a lógica dos números, da contabilidade de processos, de acréscimo de cifras: enquanto maior, melhor.

Quando a multiplicidade de eventos é transformada em simplicidade legal, distorcendo uma situação para ajustá-la a uma hipotética infração, sabemos que há algo no procedimento que trai o sentido de justiça mesmo quando o produto final, o resultado do percurso, fica circunscrito ao campo legal. Nesse processo, a própria lei vai “absorvendo” as incertezas como parte constitutiva da legalidade, apagando a dimensão problemática da dúvida e integrando os fatos e narrativas incertos em verdades jurídicas. O legalismo, pouco a pouco, se completa.

3.3.1.4 O valor da multa é de...

O valor da multa é um dado que circula em momentos diversos, por diferentes atores, de formas variáveis. Os possíveis infratores que terminam no *juzgado* com certa frequência conhecem bem o valor da multa e o percurso para determiná-la, quer dizer: a multiplicidade de seus valores e a forma de negociar implicitamente com o juiz para obter um montante amigável com sua situação. Dado que os artigos da lei que definem as infrações contemplam segmentos de valores para o estabelecimento das multas –segmentos que vão de 1 a 10 dias de salário mínimo/ 11 a 20 dias de salário mínimo/ de 21 a 30 dias de salario mínimo, dependendo da infração—¹⁰⁰ as múltiplas possibilidades para estabelecer valores,

¹⁰⁰ O tempo de aprisionamento também segue o padrão de segmentos. No primeiro tipo de infrações, aquelas cuja multa vai de 1 a 10 dias de salário mínimo, o tempo de aprisionamento, por sua vez, vai de 6 a 12 horas. No segundo tipo de infrações, aquelas cuja multa vai de 11 a 20 dias de salário mínimo, o tempo de aprisionamento pode ser dentre 13 e 24 horas. No terceiro tipo de infrações, aquelas cuja multa vai de 21 a 30 dias de salário mínimo, o tempo de aprisionamento corre de 25 a 36 horas.

valores mutáveis em porcentagens sensíveis, é aberta pelo próprio texto legal. Como expus algumas páginas atrás ao descrever o procedimento da audiência e da sanção, o artigo 47 da lei adiciona limites às multas para infratores “jornaleiros, operários ou trabalhadores” e para os não assalariados e desempregados. Assim, caso os infratores caíam nessas categorias, o artigo 47 diz que no primeiro caso –jornaleiros, operários ou trabalhadores– a multa não poderá ultrapassar “o montante do salário ou vencimento de um dia”. Para os trabalhadores não assalariados, a multa “não ultrapassará o equivalente a um dia de sua renda”, e para os infratores sem emprego ou sem renda, “a multa máxima será o equivalente a um dia de salário mínimo”.

Dada a natureza da atividade econômica no Centro Histórico e dada a orientação desse *juzgado cívico* para o controle do comércio informal e ambulante no espaço público, os possíveis infratores que chegam perante o juiz caem, quase invariavelmente, nas categorias contempladas no artigo 47. A questão é, justamente, que essas categorias –jornaleiro, operário, trabalhador, trabalhador não assalariado e desempregado– não operam de forma independente, muito menos de maneira clara e distinguível nos mercados que configuram o território do Centro Histórico. Um “jornaleiro” no setor informal pode ser, por exemplo, um desempregado para umas considerações e um trabalhador para outras. Com essas fusões em mente, escrevi páginas atrás que “a configuração econômica do Centro Histórico apagou os significados e o conteúdo das fronteiras entre um jornaleiro, um operário, um trabalhador assalariado, um trabalhador não assalariado e um trabalhador sem emprego”. A letra da lei torna-se, por isso, um instrumento vazio, uma tela de aparência e, ao mesmo tempo, um instrumento para poder decidir, sem justificção, o valor da multa.

Quando o juiz pergunta, já na audiência, pela atividade econômica do possível infrator e pela remuneração média diária que obtém por seu trabalho, o que realmente está indagando é a capacidade monetária do possível infrator para pagar a sanção. O juiz não está procurando o enquadramento legal, mas procurando desenhar, para si mesmo, um perfil social do possível infrator que possa cumprir com tal ou qual montante e que, por sua vez, possa simular uma decisão amparada pelo texto legal. Quando o possível infrator responde –se responde–, ele, por sua vez, procura colocar-se num perfil que lhe permita pagar uma quantidade baixa, sem levantar tal suspeita que provoque uma reação indesejada por parte do juiz, multando-o com um valor maior. Essa é a forma mais frequente para decidir o valor da multa: o juiz recebe o possível infrator, pergunta pela situação, escuta sua reação e, como se tivesse avaliado visual e auditivamente sua capacidade de pagamento, lhe comunica o valor a pagar. Às vezes o juiz pergunta pela atividade que desempenha e pela

renda diária que recebe, e obtém uma variedade de respostas, cujos valores flutuam entre cem e duzentos pesos por dia (entre 7,5 e 15 dólares, segundo a taxa de câmbio vigente no primeiro semestre de 2014).

Os policiais, por sua vez, também comunicam, de maneira informal e extraoficial, o valor a ser pago pela multa. Geralmente comunicam valores próximos aos realmente cobrados; outras vezes adicionam um pequeno valor extra, seja para alimentar o receio, seja para aumentar suas chances de cobrar uma propina sob a expectativa –claramente falsa– de reduzir o valor a ser pago. Também os médicos informam, quando questionados por possíveis infratores, sobre os valores aproximados, sem saber dar um dado certo, indubitável. A informação que circula sobre o pagamento das multas é sempre aproximada, fazendo referência aos valores observados, à experiência dos que já passaram pelo processo, às histórias e lembranças de uns e outros, à sutil capacidade de negociação quando apresentados perante o juiz. Observei também duas vezes em que o juiz saiu ao pátio e, com o ânimo de acelerar os processos, comunicou a todos os que esperavam lá que o valor a ser pago seria de 250 pesos (cem pesos acima do que havia cobrado no dia anterior, pelas mesmas infrações); e perguntou, abertamente, quem iria pagá-los, alertando que a alternativa era o cumprimento de horas de aprisionamento.

Os valores da multa, então, variam de um dia a outro, de um momento a outro, de um infrator a outro. Mas mesmo sendo voláteis, pode se dizer que, em geral, para as infrações que se apresentam no *juzgado* acompanhado, predominam três opções: 67 pesos, o valor do salário mínimo (primeiro semestre de 2014), cem pesos (aprox. 7,5 dólares, segundo a taxa de câmbio vigente no primeiro semestre de 2014) e 150 pesos (aprox. 10 dólares, segundo a taxa de câmbio vigente no primeiro semestre de 2014). Mas também circularam outros montantes, não muito longínquos dos três predominantes, como os 250 pesos que o juiz decidiu comunicar a todos os que esperavam no pátio e, por vezes, valores próximos aos cem e duzentos pesos. No entanto, a forma de determinar as cifras é basicamente aleatória: depende do arbítrio do juiz ao momento de julgar e sancionar, e depende também do valor que ele e o secretário procuram apropriar-se, de forma ilegal, do pagamento das multas. Porém, também há juízes que determinam um único valor, dependendo da infração registrada, e que comunicam ao possível infrator, sem perguntas ou discussões, o montante a pagar (neste caso, a juíza conservou o valor de 150 pesos). Preferem, assim, poupar uma discussão que não rende frutos e mecanizar o sistema de atendimento e resposta, sem se involucrar em variações, negociações e possíveis conflitos.

Uma vez comunicado o valor, o juiz pede ao infrator que pague a multa à secretaria do *juzgado*, que está na mesma sala, na mesa do lado. O juiz preme ao infrator que não perca tempo (especialmente esperando a impressão do expediente) e que pague rapidamente para poder ir embora em breve. O infrator paga a multa e a secretária começa a preencher o recibo de pagamento. Nesses instantes, as folhas do expediente terminam de se imprimir e o juiz pede ao infrator, após ter feito o pagamento, que volte com ele rapidamente e assine cada folha do expediente. O juiz apressa o infrator para assinar com rapidez, sem se deter nos detalhes do expediente, evitando, com isto, a detecção de informação incorreta e dúvidas que possam se suscitar ao longo da leitura. Como escrevi páginas atrás, evitam-se especialmente as dúvidas que dizem respeito ao valor registrado da multa, que varia de uma folha a outra, e que nem sempre coincide com o valor realmente pago. Quando o infrator termina de assinar o expediente e de escrever as lendas necessárias, recebe o recibo de pagamento que a secretária já terminou de preencher e sai do *juzgado* (somente com seu recibo, sem cópia do expediente). O infrator recebe uma primeira cópia do recibo (o original), o *juzgado* guarda uma segunda cópia (feita a partir da escrita do primeiro recibo sobre uma folha de papel carbono branco), a Tesouraria do Governo do Distrito Federal recebe uma terceira cópia (feita a partir da pressão que o primeiro recibo faz sobre a folha de papel carbono branco, pressão que preenche tanto a segunda como a terceira cópia e a quarta cópia) e uma quarta cópia (também produzida pelo efeito do papel carbono branco), que fica fixa no caderno de recibos.

Vou me deter nestes segundos, nestes instantes que vão da composição do expediente à escrita dos recibos de pagamento. Faço a pausa aqui, porque aqui, justamente, cifra-se o momento final do legalismo e configura-se a produção e apropriação –ilegal– de um excedente no pagamento das multas. Nota-se já que no momento em que o juiz imprime o expediente, as suspeitas, os dados duvidosos e a informação incerta que antes caracterizavam a circulação da informação no *juzgado* perdem seu caráter de provisório e passam a ser permanentes. Quer dizer: deixam de ser questionáveis, de ser mentiras potenciais, verdades duvidosas, e se transformam em dados completamente verazes. O que dá o caráter de veraz, o sustento de ser informação corroborada e aceita por ambas as partes –pelo possível infrator e pelo Estado, que o acusa– são as assinaturas que figuram ao longo do expediente, que funcionam como amostra do suposto consentimento e do suposto conhecimento do conteúdo do expediente que ambas as partes teriam. Quando o expediente é assinado e guardado no arquivo (onde, por sinal, os irmãos do juiz, personagens alheios ao *juzgado*, o ajudam, muitas vezes, a preencher suas assinaturas, assinando por ele), o

legalismo é consumado. Todas as folhas exibem as assinaturas, e os infratores escrevem, com seu punho e letra as lendas que o juiz pede que escrevam no expediente. Porém, o dado final que coroa a série de informações divergentes, de registros escritos que se distanciam dos fatos empíricos, é o valor da multa cobrada.

Ao momento de determinar o montante a ser pago, o juiz geralmente imprime uma folha informativa para o infrator, folha que fará parte do expediente, figurando dentre as primeiras informações do registro final. O juiz imprime nessa folha o valor que comunicou ao infrator, de modo que o infrator vê que seu pagamento está registrado no sistema e que, de certa forma, dá a aparência de que o cálculo da multa saiu de um programa eletrônico, impessoal e objetivo, e de que o valor ficou registrado, imóvel, nesse dispositivo informático. Assim, o infrator, ao pagar a multa, dá essa folha à secretaria do *juzgado*, que está sentada numa mesa ao lado da mesa do juiz e que escuta perfeitamente o valor que o juiz comunica ao infrator e as instruções que lhe dá para que o procedimento se faça com velocidade. A secretária recebe, então, a folha com a informação da multa e o dinheiro para pagá-la. Conserva a folha e entrega ao infrator, pouco depois, o original do recibo de pagamento, preenchido com a informação sobre o valor que ele pagou como multa.

Como observadora, como pessoa externa que observa o movimento, a circulação da informação e a produção das folhas que integram o expediente, o assunto parece terminado e corretamente integrado. A coerência do procedimento, porém, revela-se diferente quando, uma vez terminado o turno, o cesto de lixo está cheio de folhas de papel rasgadas, folhas impressas com as características do expediente, folhas que, de fato, foram feitas para compor o registro oficial. Mesmo quando esta situação não acontece em todos os turnos, foi uma rotina consistente na operação de uma das equipes de juízes e secretários e, por isso, confirma-se como uma possibilidade aberta à criatividade burocrática dos funcionários do *juzgado*. Não há controles nem instrumentos que previnam que, caso um juiz faça um acordo informal, ilegal, com um secretário, possam, entre eles, compor e descompor, livremente e à vontade, os expedientes e a informação oficial, o valor das sanções e o trajeto que segue o dinheiro do pagamento das multas.

Por que, então, há folhas rasgadas no lixo? Por que há de se destruir o registro que circulou durante as audiências e o procedimento de sanção? Após dias e semanas de observação, de inquirir dissimuladamente pelas folhas rasgadas, dei-me conta de que o papel que termina no cesto de lixo é a folha que o juiz entrega ao infrator para pagar a multa, a folha que reporta o valor que o juiz lhe informou e que o infrator efetivamente paga à secretaria do *juzgado*. Essa folha deve ser rasgada, porque, uma vez feito o

pagamento, a informação contida nela torna-se inútil e inclusive prejudicial para os dados que figuram finalmente no expediente. O objetivo da folha rasgada era somente produzir uma tela de veracidade e coerência para o infrator, para o pagamento sem resistência de um valor que não seria integrado em sua totalidade à Tesouraria do Distrito Federal. A secretária rasga a folha, porque na última página do expediente, o juiz colocou um valor menor como valor pago como multa, e o infrator assinou essa folha antes de sair do *juzgado*. Para fins da verdade oficial, o valor que vigora como sanção imposta é o valor da última página do expediente que juiz e infrator assinam.

Essa diferença nas cifras, esse excedente do valor realmente pago frente ao valor oficial some do registro e passa a ser um dado conhecido somente pelo juiz e pela secretária. Transforma-se então num excedente facilmente apropriável pelos funcionários do *juzgado*. Eis aí o encerramento do expediente, da longa corrente de produção de dados suspeitosos, de informação incerta e inverificável que caracteriza a chamada justiça cívica no Distrito Federal. Mas o circuito ainda absorve nesta dinâmica a circulação dos recibos de pagamento. Foi-me impossível desvelar, mediante a observação no campo, o segredo da produção do recibo, sendo que há quatro cópias que se repartem entre pessoas diferentes. Para entender a forma em que o recibo se ajusta ao processo do legalismo, tive que fazer a pergunta diretamente a Benito, o funcionário da DEJC que operou como vínculo fundamental para o desenvolvimento desta pesquisa. Benito já sabia que a informação registrada nos recibos era fácil e constantemente alterada e que o diferencial dos valores sumia entre juízes e secretários. Em abril de 2014, ele me explicou o sistema do ajustamento nos recibos:

Benito: -El bloc de órdenes de cobro¹⁰¹ es un auxiliar para el cobro de multas. Es un auxiliar para el cobro de conceptos no especificados en el sistema de la Tesorería, o en caso de que el sistema de Tesorería falle. ¿Quién utiliza básicamente el bloc de órdenes de cobro? Justicia cívica y Tránsito, en los corralones.¹⁰² En el caso de juzgados cívicos pues no tenemos cómo cobrar. Si no tenemos internet, ¿cómo vamos a tener un sistema, un control de los pagos?

Eu: -Entonces cuando se acaba el bloc, ellos [*os funcionários do juzgado*] me decían “nosotros cambiamos el bloc viejo por uno nuevo”. Entonces te dan uno y tú les das otro. ¿Y el bloc viejo se va a los archivos?

Benito: -El bloc viejo se queda en Tesorería.

Eu: -¿Y Tesorería hace el balance del dinero?

¹⁰¹ O caderninho dos recibos.

¹⁰² O “corralón” é a expressão corriqueira para os depósitos de automóveis que são retirados da rua.

Benito: -Sí.

Eu: -O sea, digamos, ¿el dinero se concentra aquí?

Benito: -El dinero se concentra en el juzgado. El juzgado va y paga a la Tesorería.

Eu: -¿O sea, el juzgado nunca trae el dinero con ustedes?

Benito: -No. Nunca. Aquí nunca tocamos dinero.

Eu: -¡No! ¿Y cada cuánto deposita [*o juzgado*] el dinero?

Benito: -Por obligación, creo, cada cinco días.

Eu: - ¿Y presenta el bloc?

Benito: -Sí. Presenta el bloc y presenta el dinero. En el bloc son 4 enteros: uno para el usuario, uno para el expediente, otro para Tesorería y otro se queda en el bloc. El que se va a Tesorería es para el pago. Con ese pagas y se genera el concepto de caja partida y el precio, el concepto del dinero. [*E mostra os campos de preenchimento dos recibos*].

- [...]

Eu: -Yo no consigo entender el procedimiento, porque en el juzgado se cobra una cantidad y se registra otra. Y la persona que se lleva el recibo, se lleva el recibo con la cantidad correcta –de lo que yo he podido ver, porque en el juzgado no les gusta que yo vea los recibos– y vi uno que no tenía la cantidad correcta, pero una cantidad superior. En mi cabeza lo que yo no consigo es cerrar el círculo de cuáles son todos los mecanismos administrativos que cierran el excedente de dinero sin dejar rastro. Yo pensaba que el recibo tenía una manera muy particular de registrar la cantidad que iba en el expediente, que es una cantidad siempre menor a la cantidad que cobra el secretario, sin que el infractor se dé cuenta de que paga, no una mordida,¹⁰³ sino una cantidad que se iba a quedar con ellos. Ese es siempre el circuito que no consigo cerrar.

Benito: -[*pegando um bloc de recibos, para me mostrar a tática usada nos juzgados*] Éste, el primero [*mostrando a primeira folha*] se va con el infraccionado. Aquí llenas lo que quieras, pones un cartoncito [*debaixo da primeira folha, para evitar que o que foi escrito na primeira folha seja copiado na segunda*] y llenas lo que quieras. Porque es autocopiante. Aquí pones “mil” [*na primeira folha, como exemplo de quantidade*], se lo das, el infraccionado te da mil [*exemplificando mil pesos*] y aquí [*mostrando a segunda folha, em branco*] ya lo llenas y le pones cien pesos [*um montante diferente, menor*].

Eu: -Aaah! Ya. Sólo necesitar poner una hoja [*para evitar a ação do papel carbono branco*].

¹⁰³ Uma “mordida” é uma expressão corriqueira para a propina que se dá a funcionários públicos para evitar ou acelerar uma medida governamental.

Benito: -Sí, un cartoncito, pues. Porque, además, como es la cuarta copia, no se alcanza a copiar [*com o papel de carbono branco*]. Entonces necesariamente le tienen que remarcar. Ahora, ¿qué se ha detectado? Que le ponen la hojita para no poder copiar. Uno. Dos, que no te dan recibo. [...] Antes cobraban y le decían al infractor “son cien pesos. Fírmale aquí y vete”. [...]

- [...]

Eu: -Ahí en CUH-4 siempre han entregado recibo. Yo he visto que siempre han entregado recibo. Igual y era porque estaba yo. [*Risadas*]¹⁰⁴ No. El día que tú me llevaste cobraron todo cien pesos. Todos los expedientes decían cien pesos. Después, los días que no me llevaste, cuando yo ya cuando empecé a ir sola, ya ellos regresaron a lo que hacían, que era imprimir expedientes con 67 [pesos], cobrar 100/ cobrar 150, dar recibos, romper hojas de pago y tener su ganancia.

- [...]

Benito: -Sí. Esa es la tristeza del recibo. El recibo es un mecanismo auxiliar de emergencia. [...] Se está haciendo un esfuerzo por que haya el menor uso de dinero en los juzgados [...]. Entonces lo que se quiere hacer es, primero, tener computadoras, internet y ya con internet pagar por medio de la página, ya sea por tarjeta de crédito o ya sea expidiendo línea de captura y que vayas a pagar a una oficina auxiliar recaudadora, dícese Seven, Comercial Mexicana. La verdad hay muchas cosas bien difíciles, ¿no?. Si el juez te dice que pagues ahí, que no hay línea de captura y ya después él paga, ¿qué pasa? Es lo que te decía, ¿no? No hay los mecanismos tecnológicos. [...] Acá no tenemos cámaras, no tenemos computadoras, tenemos una línea de teléfono, no tenemos personal. CUH-4 [*o juzgado acompanhado*] es una cuestión excepcional, porque hay personal pero está dominado por policías. Pero en 30- 40 por ciento de los juzgados no hay un policía. Está juez, secretario y si le va bien un auxiliar equiparado. [...] Regresando al Registro de Infractores, no tenemos certeza de que los datos que nosotros tenemos correspondan realmente con los procedimientos que se inician en el juzgado. No tenemos certeza. No existe un medio, no se puede.

Eu: -Es cierto.

Benito: -No hay manera humana, más que esfuerzos, ¿no? La bitácora que implementaron. ¿Por qué? Porque papel sí nos dan. No nos dan computadoras, pero papel sí. Entonces mándales un cuadernito y que lo anoten. [...] Si bien como dicen:

¹⁰⁴ Benito tinha razão. Em 2004, por exemplo, a Comissão local de Direitos Humanos registrou que 26 por cento das pessoas entrevistadas para seu estudo disseram ter pago a multa, e só 5 delas receberam o recibo de pagamento que comprovava o cumprimento de sua sanção (CDHDF, 2004, p. 49).

hacemos lo que se puede, con lo que se puede, como se puede. Pero evidentemente no es justo, porque es la libertad de las personas.

Eu: -Sí. O su tiempo de trabajo, ¿no? Que es lo que más pasa en el Centro.

Benito: -Sí. Tristemente cierto.

O papel carbono branco, que, em teoria, produziria cópias idênticas do primeiro recibo (o original, que fica com o infrator e que exhibe o valor realmente pago) é completamente suspenso por um simples cartãozinho que evita a reprodução da informação de um recibo a outro. O valor realmente pago, portanto, é registrado somente no primeiro recibo e, após isso, o montante da multa é inventado e reinventado de um recibo a outro. À medida que a cifra diminui, o juiz e o secretário/ a secretária aumentam a quantidade de dinheiro proveniente das multas do que se apropriam ilegalmente, fazendo dos mercados informais do Centro Histórico, de sua porosidade permanente entre legalidade e repressão estatal, sua própria “mobilidade lateral” (Ruggiero e South, 1997; Telles, 2010). Desta forma, também os funcionários do Estado participam da circulação de bens e riquezas que estão na fronteira da transição constante entre o permitido e o proibido, e com esses bens, com essas mercadorias e esses fluxos de dinheiro, também eles complementam sua renda. Porém, sua inserção no circuito do dinheiro mostra que os meios de acumulação e os meios coercitivos se sobrepõem de formas mais intrincadas do que aparentemente refletem.

O jogo com as possibilidades dos valores de multa –os “benefícios” outorgados pelo texto legal– é mais uma vantagem para os funcionários que para os infratores. Com o apoio da própria lei, os funcionários produzem um excedente no cobro das multas e apropriam-se dele em formas não comprováveis, incertas para quem observa. Assim, também a atuação ilegal dos funcionários entra no mundo das dúvidas e das suspeitas que dominam os dados, os registros e a informação do *juzgado cívico*. Não há forma de saber, de confirmar, de verificar o mecanismo, as quantidades e o ritmo pelos que juízes e secretários se apropriam das diferenças nos valores registrados pelo pagamento das multas.

O legalismo, em final de contas, faz possível o circuito completo: a produção de expedientes formais, confeccionados de forma correta, com os dados e a informação esperados, mas também as práticas que não entram nos registros formais, que se produzem e reproduzem na margem da legalidade, que tocam e não tocam, ao mesmo tempo, o campo da lei. De certa forma, essa é também uma elaboração do poder estatal, uma representação do Estado como um espaço onde os mecanismos do poder e seu exercício são imprevisíveis, quase onipotentes. Akhil Gupta (2006), por exemplo, propõe conceber o

que entendemos e percebemos como corrupção como uma forma de elaboração do Estado, como um dos caminhos possíveis pelos quais o aparato estatal estende sua presença, ostenta seu controle.

Só para exemplificar uma das formas pelas que a arbitrariedade do Estado pode ser compreendida, quando perguntei a opinião dos infratores sobre o valor da multa que pagaram, vários deles deram-me como resposta uma avaliação positiva. Um deles, por exemplo, cuja acusação não se enquadrava em nenhuma das infrações contempladas na lei, mas que, apesar disso, terminou sendo multado, me disse: “me fue bien con la multa”, enquanto outros, na mesma situação, minimizando a sanção disseram-me “son sólo cien pesos”. Parece, então, que mesmo na atuação arbitrária, incluso por vezes ilegal, dos agentes do Estado, os infratores elaboram a experiência com uma perspectiva diferente. A frase “me fue bien” para referir-se a uma sanção imerecida reflete um sentido –estranho, insondável– de justiça, de bondade estatal. Como se estivessem dizendo que, perante a possibilidade de um castigo maior, mais arbitrário, mais injusto, o pagamento de cem pesos foi uma medida benévola e misericordiosa com sua situação. No entanto, como diria Philip Abrams, “o poder efetivamente se resiste à descoberta” (2006, p. 114) evitando revelar os caminhos e circuitos que produzem essas decisões e determinam essas sanções, mascarando-se sob artifícios formais, como as frases do juiz, a citação de artigos, a composição dos expedientes, que oferecem a aparência de um processo objetivo, neutral, lógico, racional. O legalismo é parte desse processo, dessa fabricação, dessa elaboração do poder e da dominação estatal.

3.4 Da suspeita à verdade

As formas de controle e verificação dos procedimentos iniciados no *juzgado* são praticamente inexistentes. Cada dia, a petição expressa (petição direta e pessoal, não mediante um mecanismo institucionalizado) do Diretor Executivo de Justiça Cívica se faz um informe de infrações e acontecimentos dos 52 *juzgados cívicos* da cidade (por vezes, dependendo das pressas ou da relevância dos dados, o informe faz referência a um número menor de *juzgados*). Dada a precariedade dos instrumentos de registro e a ausência de instrumentos tecnológicos de arquivamento e compartilhamento de informação, o informe para a DEJC só pode ser feito mediante telefone. Antes das 6 da manhã, um estudante que presta seu serviço social na área, faz ligações aos *juzgados* da cidade e pergunta pelas infrações registradas e as multas cobradas. Após escrever os dados que alguém, do outro lado da linha, lhe informa, ele desliga o telefone e envia a informação. Também aqui a

informalidade governa os instrumentos e mecanismos de controle. Não há maneira de verificar se o que é dito na chamada telefônica é certo ou de controlar os registros alternativos para conferir, posteriormente, a informação cobrada. Em entrevista com Benito, ele me explicou o mecanismo:

Benito: -No contamos con un registro propiamente dicho. [...] No consiste en un registro. Más bien es un esfuerzo de contar con algunos datos que nos puedan dar cierta claridad. Es decir, nuestro registro se llama Excel y nuestro sistema se llama Telmex. Todo es por teléfono. *Ellos hacen que nos dictan y nosotros hacemos que apuntamos.* [...] Lo que pasa es que no hay control de nada. No tenemos un Registro de Infractores, no sabemos qué tanto coincide el Registro de Infractores con nuestro reporte telefónico. No tenemos los medios. Esa es la verdad. Si se descompone un teléfono ya nos quedamos sin informe.

A debilidade dos meios de controle e verificação da informação produzida nos *juzgados* são tais que a DEJC, superior hierárquico dos funcionários dos *juzgados*, é obrigada a gerar seus próprios mecanismos –internos, também informais– de controle da informação e dos procedimentos. Mas é, claramente, um controle simulado, pois sabe-se que não há os meios e as formas para garantir que a informação que circula seja a mesma informação que se gera, muito menos para assegurar que os dados registrados sejam verídicos, verificados ou verificáveis. Em 2004, a Comissão de Direitos Humanos do Distrito Federal já tinha identificado estas incongruências:

En términos generales, existe un deficiente control administrativo para el registro de los infractores. En efecto, al momento de constatar la calidad del registro en el primer caso y en el último, los jueces hacían la observación de que aún no habían sido registrados los datos, lo cual realizan regularmente al finalizar su turno. El registro de infractores se asienta en un libro o en alguna computadora, aunque todavía no existe un sistema informático para tal fin. [...] [Así], del 13 al 30 por ciento de los registros no incluían el nombre del infractor. Del 32 al 52 por ciento no se reportó el domicilio. En cuanto a la huella dactilar se omitió en el 80 y 92 por ciento de los casos. [...] El 29 y el 44 por ciento de los registros no señaló la infracción cometida, mucho menos el lugar donde ésta fue ejecutada [...]. La sanción no se indicó en el 30 y el 46 por ciento de los registros. La fotografía del infractor se exhibe, únicamente, en el uno por ciento de lo revisado (CDHDF, 2004, p. 39).

A suspeita permeia, portanto, o campo inteiro. Suspeita-se de todos e qualquer um. Por um lado, a suspeita do policial perante o comerciante, o trabalhador, o consumidor, o

perambulante. Aquela que, segundo L’Heuillet, “governa a procura policial pela verdade”, aquela que faz “pensar que o que ‘está por cima’ dissimula um ‘que está por baixo’ e que o ‘lado direito’ só pode ser explicado pelo ‘lado inverso’” (2004, p. 237). Não há diferença entre aquilo que suscita a suspeita e aquilo que não. Tudo pode ser enquadrado nos termos da lei. Uma sacola preta, uma nota de compra, um objeto exibido na calçada, um copo na mão; é só escolher a frase para preencher a *boleta*. A presença do objeto fundamenta a suspeita, mas não prova a infração. No entanto, ela é suficiente para someter o possível infrator a todo o percurso do *juzgado*, a seus tempos de espera, à perda do tempo de trabalho. A suspeita estendida do policial parece instituir a origem da punição, já que, ao suspeitar de uma pessoa, coloca-se em causa a própria intenção do suspeito. Segundo L’Heuillet:

Nisso, a polícia parece distinguir-se de uma simples clínica. O médico pode ter suspeitas, mas estas não recaem sobre os suspeitos. A polícia tem sempre a ver com sujeitos que têm potencialmente qualquer coisa de reprovável. Ela postula o livre-arbítrio humano: o sujeito tem, para ela, intenções e desejos, que servem para agir e se esconder, fazer abortar as armadilhas e a cair nelas. Mas além de que este livre-arbítrio é uma ilusão (em virtude da suspeita, a polícia postula a manipulação da vontade), é sempre colocado como ‘má vontade’, na melhor das hipóteses, como vontade estúpida. É então pelo ‘lado mau das coisas’ que a polícia aborda o sujeito humano (L’Heuillet, 2004, pp. 238- 39).

Por isso, portanto, a suspeita está na origem da punição: porque aquilo do que se suspeita nunca é, para a polícia, um acidente, mas segue sempre uma vontade humana, que alimenta uma decisão prévia. A suspeita funciona, então, como uma “instância de controle que institui a dimensão do duplo escondido, potencialmente delituoso, ‘baixo’, corruptível” (L’Heuillet, 2004, p. 251).

Por outro lado, está também a suspeita colada na pesquisa, na qualidade dos dados, na utilidade da informação. Torna-se impossível não questionar constantemente as observações, as notas de campo e as reflexões que surgem do observado. Deparei-me inumeráveis vezes pensando que eu mesma era parte das histórias duvidosas e das respostas suspeitas: podia acreditar no que diziam? estariam brincando com a informação?, podia tomar isto ou aquilo como uma observação para registrar, ou não seria, de fato, que essa observação era uma mentira e que eu teria de ficar mais atenta às observações que fossem verdade? Desenhei e encenei dezenas de estratégias para “desmascarar” as mentiras e ver as verdades escondidas sob elas: uns dias explicava o que estava pensando, noutros ficava

calada, umas vezes fazia de conta que eu também estava no processo do *juzgado*, outras vezes apoiava nos processos administrativos. Fui enérgica, fui indiferente, tranquila, respeitosa, também alegre; pensava que talvez minha forma de falar com os outros e interessar-me, ou não, pelas suas tarefas e funções, faria com que, de alguma forma, algum deles, alguma vez, confiaria em mim e me revelaria “a verdade”. Passaram dias até dar-me conta que era a única interessada por aquilo, era a única pessoa preocupada por encontrar “a verdade” das coisas, pensando que sob a aparência “falsa” do visível, escondia-se uma verdade que não era contada, que não era revelada. Claramente era impossível confirmar tudo aquilo. As infrações podiam ter sido cometidas ou não, os nomes podiam ter sido reais ou não, as idades, as profissões, os ganhos, as multas cobradas e as multas registradas; mas verificá-lo, tê-lo por verdade, não era importante, nem para os funcionários, nem para os possíveis infratores, nem para os processos, nem para a lei. Para ninguém.

Esse constante sopro de dados duvidosos é o que faz todo o processo funcionar, é o que permite que os policiais saiam, peguem as pessoas, as tragam ao *juzgado*, e façam a mesma coisa no dia seguinte, e no seguinte, e no seguinte. O mesmo aplica para os possíveis infratores. Dizer a verdade, dizer sempre a verdade, é dar por terminado o jogo. Talvez a multa seja mais alta, talvez o aprisionamento seja de fato, talvez a espera seja mais longa, talvez seja mais caro comprar a proteção do policial, talvez haja um problema político de fundo. A ameaça da mentira e dos dados falsos é uma constante na pesquisa do político, do legal, do policial. Mas a presença da incerteza não descarta a validade da informação; ela, pelo contrário, vai sugerindo caminhos, orientando as inferências e desenhando análises a partir da evidência coletada (cf Telles, 2010; Auyero, 2007). Dar respostas possivelmente verdadeiras, possivelmente falsas, é um bom equilíbrio de poder. Para uns e para outros.

Os augúrios antropológicos de Geertz tomaram corpo e força no meu trabalho. Podia abraçar o fato de que meus dados etnográficos não eram necessariamente “puros”, mas podiam ser, e de fato eram, “construções das construções de outras pessoas” e que eu podia cair em “explicar explicações” sem ter a validade dos meus dados questionada. A minha experiência seguia, de certa forma, o que Geertz, continuando seu próprio exemplo, descreveu como “piscada sobre piscada sobre piscada” (2000, p. 9). Talvez as respostas dadas eram verdade, talvez eram mentira, mas eu podia elaborar sobre aquilo, encima de aquilo, e construir sobre essas construções. Era aquilo o que devia ser explicado –essa dúvida, essa incerteza, esse ir e vir do que podia ser verdadeiro ao que podia ser falso. E, especialmente, a aparente indiferença do aparato legal perante a impossibilidade de

verificar as informações, de produzir certeza jurídica. Meu foco inicial estava claramente ultrapassado: não havia resposta para as perguntas que eu tinha sobre as “verdades” e as “mentiras”. Essas perguntas se mostraram, de fato, inférteis e desnecessárias. O que exigia uma elaboração, realmente uma construção, era a persistência dessas ambivalências no campo da lei, campo tradicionalmente aclamado como o campo da verdade, da justiça, do equilíbrio e da igualdade.

O próprio Geertz enfatiza que os escritos antropológicos são ficções, “no sentido de que eles são ‘algo feito’, ‘algo formado’ [...], não de que eles são falsos, não-factuais, ou apenas experimentos mentais do tipo ‘como se’” (Geertz, 2000, p. 15. Tradução minha). Considero que vale a citação estendida:

A pretensão de atenção de um relato etnográfico não repousa na capacidade de seu autor para capturar fatos primitivos em lugares distantes e levá-los para casa como uma máscara ou uma escultura, mas no grau em que ele for capaz de clarificar o que está acontecendo em tais lugares [...]. Isto levanta alguns problemas sérios de verificação [...] (Eu mesmo preferiria ‘avaliação’), sobre como diferenciar um bom relato de um mal relato [...]. Se a etnografia é descrição densa e os etnógrafos os que fazem essa descrição, então a pergunta determinante para qualquer exemplo disso, seja uma passagem humorística no caderno de campo ou uma monografia de tamanho Malinowski, é se ela separa as piscadas das contrações musculares e as verdadeiras piscadas das piscadas imitadas (Geertz, 2000, p. 16. Tradução minha).

Mesmo cheio de incertezas, acredito que o relato guarda coerência. A coerência, claro, não está *dentro* dos fatos registrados, mas *sobre* eles. Terminei indagando sobre o funcionamento desse sistema, dessas dinâmicas de autoridade-sujeição tecidas em torno ao uso interessado da informação e da veracidade. Era isso o que, do meu ponto de vista, dava uma certa unidade ao *juzgado* e à lei e o que lançava fortes questionamentos às noções de lei e legalidade.

A fragilidade da “verdade” nestas instituições legais, o fato de que não é imprescindível que os dados sejam verificados, reconstituídos ou confrontados, põe em questão o estatuto de uma verdade jurídica, da objetividade inquebrantável da legalidade. Em sua célebre conferência de 1973, *A verdade e as formas jurídicas*, Foucault refletiu sobre os mecanismos de constituição de sistemas de verdade, sistemas de conhecimento, engendrados nas práticas judiciais (Foucault, 2002 [1973]). Na obra de Foucault, a palavra “verdade” remete, geralmente, a uma noção mais ampla das formas de

conhecimento, dos dispositivos de saber/poder, das práticas que engendram sujeitos,¹⁰⁵ mas nesse conjunto de conferências, Foucault vinculou esses processos de constituição de domínios de saber com formas jurídicas, formas que, no campo do Direito, originam determinado tipo de verdade. A variedade de formas –prova, inquérito, exame–, de seus processos de questionamento e das respostas procuradas, mostra, em primeiro lugar, que o estabelecimento da verdade no campo jurídico é um processo historicamente contingente e tão arbitrário quanto a noção de justiça e direito que se tenha. Ao passar da prova ao inquérito, por exemplo, a verdade torna-se mais complexa, mais multifacetada, passa a residir nas coisas e já não nas pessoas, nos riscos que elas tomam, nas palavras que elas empenham. Estabelecer a verdade do inquérito exige reconstituir e a verificar aquilo que aconteceu. Novamente, L’Heuillet faz o contraste:

A verdade que devemos esperar através da prova é uma verdade inteira. A resposta à questão está numa só palavra. Não é necessário fazer um inquérito, pois não é o relato das circunstâncias que conta, mas o facto de saber se ‘sim’ ou ‘não’ tal coisa aconteceu. [...] O inquérito não é um processo de desvendamento análogo à operação que faz passar do obscuro ao claro; é um processo de recomposição. Elementos discordantes, sem ligações entre eles, formam um discurso coerente [...] (L’Heuillet, 2004, p. 243).

Se o processo de estabelecimento da verdade jurídica tem fundamentos tão mutáveis ao longo do tempo, é possível admitir a hipótese de que, historicamente, a verdade legal tem estatuto de coisa “inventada” –no sentido que Foucault faz das palavras de Nietzsche, “invenção” como contrário de “origem”, como coisa fabricada, não preexistente. Se jogássemos com as possibilidades dessa oposição, poderíamos dizer, como sugeriria o próprio Foucault, que uma verdade inventada é uma verdade que não tem origem; e isso implicaria, também, conceder o fato de que uma verdade e seu objeto não estão, necessariamente, ligados, não têm necessariamente afinidades prévias. As verdades do *juzgado cívico* e as verdades do direito administrativo da Lei de Cultura Cívica são verdades sem origem, verdades inventadas, mutáveis, arbitrárias, próprias de uma forma jurídica que não se questiona pela veracidade dos fatos, mas somente pelo estabelecimento de um dado que será tomado por verdade, consagrado como tal por uma convenção administrativa, da escrita estatal.

¹⁰⁵ Em uma entrevista de 1977 com Shigehiko Hasumi, Foucault deu uma breve definição, para aclarar, mesmo superficialmente, o significado do seu termo “verdade”: “Si se quiere, por verdad no entiendo, en efecto, una especie de norma general, una serie de proposiciones. Entiendo por verdad el conjunto de los procedimientos que en todo momento permiten a cada uno pronunciar enunciados que se considerarán verdaderos” (Foucault, 2012, p. 77).

Não há instrumentação do inquérito, não há estabelecimento de fatos nem revelação de identidades.¹⁰⁶ Bem poderia ser uma prova, uma prova na qual é a força do Estado que ganha e é ele quem dita o resultado. Tomo emprestadas umas palavras de Foucault em uma entrevista de 1978 com Pasquale Pasquino: “Importa pouco a natureza das provas sobre a base das quais se o condena, posto que –bem o sabemos– em uma condena o essencial não estriba na qualidade das provas mas na força de quem a dita” (Foucault, 2012, p. 116. Tradução minha).

Assim, o uso estratégico dos nomes e das idades, as explicações e narrações construídas, as frases pré-fabricadas e a mutabilidade dos valores da multa fazem com que “a verdade” não seja uma categoria estável nos territórios do *juzgado*; ela é, pelo contrário, uma invenção interna, produto de uma lógica silenciosa de negociação e proteção, também de obtenção de vantagens e ganhos. A produção dessa verdade –o estabelecimento de uma veracidade artificial– quebra a continuidade entre o fora e o dentro, entre o que é da rua e o que é da lei. A verdade é, de fato, uma categoria débil, suspeita, sempre contingente: quem, que, por que, muda em qualquer instante, de personagem a personagem. Ao final, são essas variações que constituem o circuito do legalismo e que permitem o funcionamento da própria dinâmica administrativa dessa legalidade de rua. O importante no *juzgado cívico* não é julgar uma verdade ou assinalar a fraqueza de uma mentira, mas contar expedientes, somar casos, cobrar multas, entregar relatórios, acrescentar os números. Qualquer dado é válido, sempre que possa preencher um espaço e montar um expediente. É um governo de números.

No entanto, os números sustentam-se no registro escrito, no poder da palavra, palavra do Estado. Ao longo deste capítulo procurei mostrar as práticas e contextos em que essa palavra revela sua fragilidade, sua “invenção” –no sentido que Foucault dá ao termo de Nietzsche: do momento mundano, da prática pedestre (Foucault, 2002 [1973]). É uma fragilidade que nasce do próprio caráter policiado do campo, da configuração vigiada do terreno. Em seu estudo histórico da polícia, Hélène L’Heuillet desenvolve uma análise

¹⁰⁶ Desde o primeiro projeto de Lei que foi enviado à Assembleia Legislativa do Distrito Federal, em dezembro de 2002, estabeleceu-se a natureza das provas que seriam aceitas nos *juzgados cívicos*:

En atención a la naturaleza de las conductas sancionables y a las circunstancias inmediatas que rodean su ejecución, se considera que las pruebas idóneas de descargo son las testimoniales, dejando al Juez Cívico la determinación sobre la procedencia de otras que sean ofrecidas para el mismo efecto, todas ellas deberán desahogarse de inmediato a efecto de resolver de manera expedita, salvaguardando así la garantía de audiencia del presunto infractor (*Diario de Debates*, 17/12/2002, p. 35).

desta característica do corpo policial: “na polícia, na medida em que sua especificidade reside na urgência, no imprevisto, no acidente, a decisão e o julgamento vêm ‘de baixo’. Cada operação policial procede de uma selecção [...]” (2004, p. 41). A liberdade dessa selecção, a possibilidade de exercer um critério de julgamento sobre a aplicação da lei e a forma de aplicá-la, estaria sustentada no que L’Heuillet chama de “cheque em cinzento”, um espaço de indeterminação que o Estado dá à polícia para cumprir sua missão, e que produz, automaticamente, uma margem de diferença e um distanciamento entre a norma e sua execução. Não é necessariamente sempre um caso de abuso, mas a fronteira dessa diferenciação fica próxima. L’Heuillet alerta que “existe ‘abuso’ quando a ação policial se situa não à margem da legalidade, mas fora desta. Quanto mais a relação com a legalidade é incerta, mais a ação é opaca” (p. 84). A ação policial, portanto, se erigiria na zona de opacidade, de indeterminação, com a possibilidade de se mover nela, de aproveitá-la, alargá-la, manipulá-la. Guillermina Seri caracteriza esta possibilidade como uma “expressão de governo”. Considero que vale, neste caso, a citação completa:

La discrecionalidad policial define un terreno de disputa entre leyes escritas y no escritas, que resulta en cada caso de una decisión. Esta decisión, si seguimos a Giorgio Agamben, constituye tanto un acto de gobierno como un ejercicio de poder soberano. Los juicios discrecionales implicados en las prácticas policiales aparecen como una fuente de poder soberano que reabre momentáneamente el estado de excepción. En consiguiente, la multiplicidad de los encuentros entre ciudadanos y policías que muchos de nosotros confrontamos a diario define una expresión concreta, intensificada, de gobierno. [...] En otras palabras, la aplicación de la ley, lejos de ser simple o unívoca, supone la realización de un verdadero –aunque sea incluso minúsculo– acto de gobierno que incluye un momento de decisión por fuera de la ley [...]. [...] Esto es, ninguna ley puede ser aplicada sino mediante el ejercicio de alguna forma de juicio, juzgar reabre el terreno de lo no escrito, lo no escrito llama a lo discrecional, y el tipo de juicio implicado en el ejercicio de lo discrecional lo torna a uno, aunque sea sólo por un instante, en soberano (Seri, 2011, pp. 355 e 378).

O lapso de discricionariedade abandona o campo da indeterminação quando a decisão do policial –ou de um outro funcionário, também agente do Estado– se fixa no registro escrito, registro do Estado, e aquilo que alguma vez foi, mesmo momentaneamente, um critério em disputa, transforma-se em palavra escrita, palavra oficial. Apaga-se então a dimensão humana e o momento da decisão na indeterminação. A escrita e o papel escurecem, apagam, tornam irrelevante o poder discricionário dos funcionários, juízes, policiais. O papel toma o lugar do funcionário e de sua decisão momentânea para ostentar-

se como autoridade (Ewick & Silbey, 1998). Ele fixa algo móvel, ele controla algo incontrolável. É uma transição que produz uma sensação de exterioridade da lei, de que a lei é uma coisa abstrata, por cima das interações, das experiências reais e cotidianas, tal como alertaram Ferguson e Gupta (2002) sobre as “imagens verticais do Estado”.

Vai parecendo, então, que a lei funciona por si só, sozinha, e que não há pessoas que ponderam situações e tomam decisões –decisões às vezes incertas, muitas vezes suspeitas e duvidosas. A escrita da lei contribui para a percepção e a experiência da legalidade como coisa –fixa e determinada–, não como relação e encontro mutável; também contribui para a sensação de que há uma separação entre o geral da lei e o particular das experiências e de que os vínculos que unem as experiências particulares às generalidades da lei não estão nas relações humanas, nas decisões de pessoas. Essa sensação de separação é um efeito ideológico, produto de discursos e noções dominantes de Estado e legalidade, por exemplo, mas também de tradições históricas no exercício do poder político; e ainda mais importante: o fato de que essas noções dominantes e esses efeitos ideológicos constituem mecanismos de dominação porque evitam o questionamento da construção dos vínculos, da diferenciação entre o geral e o particular (Ewick & Silbey, 1998; Ferguson & Gupta, 2002; Abrams, 2006; Mitchell, 2006; Gupta, 2006).

No entanto, a escrita do Estado no *juzgado cívico* é uma escrita muito simples, quase automática –como testemunham as frases padronizadas ou a falta de questionamento sobre o sentido dessas frases e palavras. Novamente, L’Heuillet, analisando as modificações na estrutura da polícia parisiense e em seus métodos e instrumentos de registro anota que “o que permite, portanto, a escrita do fichero é o mais baixo grau da escrita. Todo o elemento relevante da descrição e do comentário desapareceu. [...] Baixa, esta política é-o num novo sentido: não enquanto inconfessável nos seus métodos e finalidades, mas enquanto pura rotina. A população não é aqui conhecida pelas suas opiniões, as suas cóleras, as suas inquietudes, as suas agitações. O objetivo da constituição de registros de síndicos é unicamente de fazer conhecer as idas e vindas da população: o julgamento, aqui, não importa” (p. 284). Uma descrição semelhante poderia ser feita sobre a informação nas *boletas de remisión* e sobre a qualidade dos dados assentados como escrita oficial. Trata-se, fundamentalmente de um processo de simplificação de dados e de minimização da informação que termina por lavar e varrer os dados fundamentais para a certeza jurídica, para a correlação da verdade empírica na verdade da lei.

Opera, com isso, uma padronização de casos e expedientes que oculta as variações empíricas dos possíveis infratores que chegam ao *juzgado*, e que mascara, especialmente, a

produção de desigualdades do próprio processo legal. Tatiana Santos Perrone (2010), ao analisar o funcionamento de casos nas varas cíveis de São Paulo identificou o paradoxo:

A padronização dos procedimentos pode ser entendida como condizente com a idéia de uma Justiça igualitária e universal e a padronização dos termos de audiência, da própria audiência e do processo, como contribuições para a idéia de que a lei é aplicada universalmente a todas as pessoas. A padronização também contribui para a noção de neutralidade do conciliador ou juiz, pois ao adotar os mesmos procedimentos, independente das partes, assume-se que estas não influenciam o resultado da ação. Porém, o tratamento igual é apenas aparente, pois partes que não querem chegar ao acordo considerado mais apropriado por alguns conciliadores, podem ser forçadas a assinar o termo. [...] Do ponto de vista procedimental, o Judiciário, ao padronizar procedimentos, está agindo de forma neutra e aplicando a lei de maneira universal e igualitária. Porém, procedimentos iguais podem contribuir para reproduzir desigualdades, por não considerarem as especificidades das partes e dos conflitos (Perrone, 2010, pp. 64, 67 e 68).

No entanto, a padronização na escrita oficial do *juzgado* certamente não veicula a ideia de uma lei universal e de uma justiça igualitária; ela, pelo contrário, produz uma forma padrão que serve aos interesses dos funcionários e que permite, justamente, seu contrário: a produção de legalismos numa prática constante e consistente de um uso particular, interessado e político da Lei de Cultura Cívica.

4. ALÉM DAS FRONTEIRAS

Clifford Geertz caracteriza a descrição etnográfica como uma tarefa interpretativa e microscópica. Embora este não seja um texto propriamente etnográfico, ambos os qualificativos aplicam, acredito, para o desenvolvimento desta pesquisa, e ajudam, por sua vez, a situar as possibilidades epistemológicas deste trabalho. Para Geertz, “o antropólogo caracteristicamente aborda interpretações mais amplas e análises mais abstratas desde aproximações excessivamente prolongadas com questões extremamente pequenas”. E continua: “Ele se defronta com as mesmas grandes realidades que outros –historiadores, economistas, cientistas políticos, sociólogos– enfrentam em cenários mais fatais: Poder, Mudança, Fe, Opressão, Trabalho, Paixão, Autoridade, Beleza, Violência, Amor, Prestígio; mas ele os enfrenta em contextos suficientemente obscuros [...] [como] para tirar-lhes as maiúsculas” (Geertz, 2000 [1973], locs. 439- 457. Tradução minha).

Retomo, por isso, a ideia de que “o lugar de estudo não é o objeto de estudo” (*ibid.*, loc. 466), como assinalei no primeiro capítulo. Pelo contrário: o lugar funciona como uma fonte, como ponto de emanção de observações, dados e interpretações. E esses dados e achados não são informação imóvel, contida em si mesma; eles podem, pelo contrário, ser referências eloquentes sobre outros lugares –às vezes lugares intelectuais, analíticos; às vezes lugares geográficos e sociais– e sobre abstrações e outros grandes conceitos. Geertz é esclarecedor. Os achados do antropólogo, a informação detalhada, específica e circunstancial que brota do trabalho etnográfico permite que “os mega-conceitos com os quais a ciência social contemporânea é aflita –legitimidade, modernização, integração, conflito, carisma, estrutura,... significado– possam receber o tipo de atualidade sensível que torna possível pensar não só de forma realista e concreta *acerca* deles, mas, o que é mais importante, de forma criativa e imaginativa *com* eles” (Geertz, 2000 [1973], loc 494. Tradução minha). O trabalho etnográfico pode ser pensado então como uma forma de vestir, de alimentar, imaginar e questionar os mega-conceitos dos quais fala Geertz. Desta forma, cobra dimensão sua advertência: “De onde uma interpretação vem não determina onde ela pode ser impelida a ir” (*ibid.*, loc. 503).

Assim, ao longo desta pesquisa, de seus processos de consulta, leitura, debate e discussão coletiva, os achados e as interpretações do meu campo, desse espaço minúsculo e desconhecido num canto esquecido do governo da Cidade do México, foram mostrando relações e reminiscências, também divergências e contrastes, com outras instituições e práticas de justiça no Brasil. Procurarei assinalar e descrever estes aspectos nas próximas

páginas, marcando pontos de comparação e diferença. Portanto, neste capítulo, para concluir com o trabalho de pesquisa e análise desta dissertação, farei uma mínima comparação destas práticas e instituições entre a Cidade do México e cidades brasileiras, especialmente do estado de São Paulo, procurando manter as proporções de ambas as experiências. Posteriormente, tentarei um exercício quase contrário: identificar e analisar a especificidade do *juzgado cívico* como elemento de uma série de práticas em torno ao direito e à legalidade, focando especialmente nas particularidades de um direito administrativo que responde não somente pelos processos do Estado, mas que, neste caso, irrompe também na rua, no espaço público, na gestão fluída dos mercados informais que habitam e definem vários territórios da cidade. Finalmente, farei algumas reflexões finais, procurando encerrar as análises deste trabalho. Com isto, não procuro esgotar as possibilidades analíticas do meu campo e das práticas de legalidade –estatais e particulares– que moldaram meu texto, mas oferecer somente alguns caminhos de pesquisa que procuraram explorar alguns dos vários usos do direito e uma de suas várias manifestações sociais e políticas em um contexto urbano situado.

Ao longo do capítulo, transitarei entre vários planos de análise. No campo comparativo, farei um percurso por um plano teórico- metodológico, que diz respeito aos modos operatórios da lei, os legalismos, e os modos operatórios da polícia e de outros agentes da ordem; mas também transitarei por um plano empírico, que resgata experiências no México e no Brasil, por vezes também na Argentina, o que procura qualificar as particularidades do direito administrativo, gerido pelo Poder Executivo, diante o direito penal, gerido pelo Poder Judiciário. Estará em foco uma fronteira sutil da ação estatal: de um lado, a gestão e a arbitragem das ofensas civis e penais, de outro, a gestão da ordem e dos comportamentos ditos indesejáveis ou ofensivos em relação ao que se entende por ordem pública. As lógicas da intervenção estatal em um e outro lado não são as mesmas, e as consequências em casa caso também diferem. Essas consequências e resultados importam, e são sumamente relevantes para entender as ambivalências implicadas na produção e gestão da ordem, mas também, e sobretudo, para analisar os jogos de poder e as táticas de sujeição implicadas nos modos de uso da lei, táticas usadas pelo próprio Estado. Esse comportamento do aparato estatal, por sua vez, colocará em questão a objetividade da lei e a igualdade própria do campo legal.

4.1 “De onde uma interpretação vem não determina onde ela pode ser impelida a ir”¹⁰⁷

No México, as normas que regulamentam condutas indesejáveis e pequenas infrações pertencem ao âmbito local de governo, sob responsabilidade do Poder Executivo. No Brasil, pelo contrário, é o Poder Judiciário, federal e local, que julga e sanciona violações de baixo potencial ofensivo, dos âmbitos penal e cível. Para isto, a Lei Federal nº 9.099/1995 e a Lei nº 10.259/2001 no Brasil regulamentaram os Juizados Especiais Criminais e Cíveis nas esferas estadual e federal. Desta forma, mesmo quando não há no Brasil um corpo paralelo ao *juzgado cívico*, um corpo de julgamento e sanção restrito ao direito administrativo no Poder Executivo local, há experiências similares nos Juizados Especiais em quanto a ofensas contempladas, práticas legais e usos sociais do direito.

Alguns trabalhos etnográficos em Juizados Especiais, criminais e cíveis, em cidades do Estado de São Paulo (Chasin, 2007; Fullin, 2011)¹⁰⁸ mostram semelhanças e diferenças importantes entre os *juzgados cívicos* e os Juizados Especiais (JE) em dois âmbitos: o primeiro, o do seguimento das formas e as ambiguidades da informalidade; e o segundo, que decorre do primeiro, o da produção da verdade jurídica pela não discussão do mérito legal. Farei uma breve análise comparativa deste âmbitos, tentando colocar em perspectiva as práticas destas leis e os usos destas legalidades na Cidade do México e em algumas cidades do Estado de São Paulo. Será importante que o leitor tenha em mente que os Juizados Especiais funcionam sob o direito penal e o direito civil na esfera do Poder Judiciário, enquanto os *juzgados cívicos* funcionam sob a lógica do direito administrativo inscrito na esfera do Poder Executivo. Procurarei ilustrar como as questões tratadas legalmente diferem entre um direito e outro, apesar de que as infrações e os conflitos são semelhantes em ambos os casos. Porém, o problema do direito administrativo, neste tipo de experiência, está justamente na interface da gestão da ordem. Quer dizer: não se trata de processo, julgamento e gestão de conflito entre as partes envolvidas, mas de uma relação/ interação particular entre o Estado e o cidadão. Para construir o contraste, farei uma mínima descrição do Juizados Especiais no Brasil, para situar melhor os pontos de encontro e os pontos de diferença entre ambos os dispositivos de justiça e controle social. Dado que

¹⁰⁷ Resgato aqui expressão de Geertz (2000 [1973], loc. 503) como noção que orienta o exercício comparativo.

¹⁰⁸ O trabalho de Carolina da Matta Chasin, em Juizados Especiais Cíveis, foi desenvolvido em duas unidades da cidade de São Paulo: uma situada na área central e outra na zona leste, o JEC Vergueiro e o JEC Poupatempo/ Itaquera, este último anexo do Juizado Especial Cível Guaianazes. A pesquisa de Carmen Silvia Fullin construiu-se sob trabalho de campo em varas criminais de São Bernardo do Campo, no Fórum de São Bernardo do Campo e na Central de Penas e Medidas Alternativas (CPMA) deste município.

minha experiência etnográfica nos Juizados Especiais do Brasil é nula, utilizarei extensamente o trabalho de Carolina Chasin (2007) e de Carmen Fullin (2011) sobre Juizados Especiais Cíveis e Criminais no estado de São Paulo. Citarei intensamente suas pesquisas e usarei seus dados e observações etnográficas para as descrições, comparações e análises deste capítulo.

4.1.1 Radiografia mínima dos Juizados Especiais no Brasil

Previstos no artigo 98 da Constituição brasileira de 1988, os Juizados Especiais são “competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo” (art. 98, Constituição Federal). As causas cíveis de menor complexidade contemplam os pedidos de reparação por dano que não ultrapassem 40 salários mínimos; e as infrações penais de menor potencial ofensivo, por sua vez, compreendem as contravenções que tenham pena máxima não superior a dois anos.¹⁰⁹ Estes juizados, além disto, estão pautados por princípios particulares: simplicidade, oralidade, informalidade, celeridade e economia processual, que configuram seus processos e seu encadeamento de decisões, e que procuram responder “à tensão entre dois elementos, que, em diferentes momentos, apareceram de modo mais ou menos acentuados: a busca de ampliação do acesso e o alívio da sobrecarga da justiça comum” (Chasin, 2007, p. 5). Característica principal destes juizados é a possibilidade de negociação entre as partes para obter resoluções com maior celeridade do que na justiça comum, produto do consenso e do diálogo entre as partes envolvidas. Com isto, evita-se também someter aos infratores à condição de réu em um processo em que poderiam resultar condenados, optando, pelo contrário, por métodos alternativos de punição –especialmente nos Juizados Especiais Criminais–, como a prestação de serviço à comunidade e penas monetárias a serem pagas à vítima ou a instituições de beneficência (vide especialmente Fullin, 2011). A informalidade, portanto, rege as negociações e as decisões nos Juizados Especiais, em um processo que pode fugir às formas rígidas da justiça comum e cuja

¹⁰⁹ Segundo a Lei nº 9.099/95, as infrações penais de menor potencial ofensiva não ultrapassam pena de um ano. Porém, a lei nº 10.259/01 modificou a competência dos Juizados Especiais Criminais para ofensas que não ultrapassam dois anos de pena. Alguns exemplos destas infrações, no campo penal, são as lesões corporais, as ameaças, as rixas, a direção perigosa (trânsito), o desacato à autoridade. No campo cível, atendem-se demandas relacionadas com relações de consumo (compra-venda de mercadorias e serviços), relações de locação, ressarcimento por danos em prédio urbano, ressarcimento por danos causados em acidente de trânsito, cobrança de honorários de profissionais, ações de posse sobre bens imóveis de valor até 40 salários mínimos, entre outros (vide “Justiça ao alcance de todo cidadão”, <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/cidadania/justica2/index.html>).

negociação se faz diretamente entre as partes, de forma oral, assistidas por um promotor de justiça. A experiência nos Juizados Especiais Criminais pode ilustrar melhor esta característica. Segundo Carmen Fullin:

Um dos aspectos, sem dúvida, mais inovadores e polêmicos da Lei [nº 9.099/1995] reside na previsão de um acordo – a transação penal – entre o infrator e a justiça penal, representada pelo promotor. Por intermédio desse acordo, é oferecida ao infrator a oportunidade de não ser processado e condenado desde que aceite cumprir uma das sanções apresentadas pelo promotor, denominada de ‘medida alternativa’. Esta sanção é assim designada por não corresponder a uma pena em sentido jurídico, isto é, uma decisão sancionadora decorrente de um processo, mas de uma negociação com a justiça (Fullin, 2011, p. 12).

Aparecem então as primeiras semelhanças entre os JE e os *juzgados cívicos*: o tipo de infrações consideradas, a informalidade nos processos, a importância da oralidade, a celeridade na decisão e a possibilidade de negociação.¹¹⁰ Também os vinculam a possibilidade de desenvolver um processo sem assistência de advogado,¹¹¹ a preferência por medidas alternativas de punição, como o pagamento de multas e o serviço à comunidade,¹¹² assim como a resolução de conflitos e infrações fora do sistema de justiça comum. Entretanto, há também várias diferenças entre os JE no Brasil e os *juzgados cívicos* na Cidade do México. A primeira, talvez, seja o alcance federal dos Juizados Especiais frente à regulamentação puramente local dos *juzgados cívicos* na Cidade do México. Isso claramente transforma a presença e o número dos JE no Brasil –presentes em todo o território nacional, somando várias centenas– frente aos *juzgados cívicos* na Cidade do México –que somam somente 52, restritos ao território da capital. Esta configuração legal também responde ao fato de que no Brasil os JE pertencem, todos eles, ao Poder Judiciário, sujeitos a disposições bem definidas do direito penal e cível, enquanto os *juzgados cívicos*

¹¹⁰ No entanto, no *juzgado cívico*, a negociação entre as partes é possível, somente, em queixas vizinhas. Em infrações onde o Estado representa a parte acusadora, caso haja negociação (com o juiz ou com os policiais), seria em forma de acordo extralegal, fora das considerações da lei.

¹¹¹ “A presença de um advogado para representar as partes envolvidas numa ação do Juizado Especial Cível é facultativa se o valor da causa alcançar até 20 salários mínimos” (“Justiça ao alcance de todo cidadão”, <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/cidadania/justica2/index.html>). Nas audiências dos Juizados Especiais Criminais, segundo a experiência de Carmen Silvia Fullin em São Bernardo do Campo, “também podem estar presentes advogados particulares, seja da vítima, seja do autor do fato, mas essa situação não é vista com frequência. Mais recorrente é a presença apenas do defensor público, isto é, do advogado público que atua ao lado do infrator” (Fullin, 2011, p. 83).

¹¹² Valem, no entanto, duas esclarecimentos importantes. Primeiro: no *juzgado cívico*, o pagamento da multa se faz diretamente ao Estado, enquanto no JE, a pena monetária ou a reparação por dano é geralmente outorgada à vítima ou a uma instituição de beneficência. Segundo: a Lei de Cultura Cívica contempla a possibilidade do serviço comunitário, mas esta possibilidade, segundo observado em campo, permanece justamente como isso, somente uma possibilidade na letra da lei. Não há mecanismos para traduzir esta possibilidade em uma realidade empírica.

pertencem ao Poder Executivo local, sujeitos a disposições do direito administrativo, que adota, por vezes, elementos penais, e por outras, se move num terreno jurídico ambíguo e indefinido. No Brasil, os Juizados Especiais, além do mais, acolhem uma multiplicidade de casos entre particulares, enquanto nos *juizados cívicos* –especialmente no *juizado* acompanhado ao longo desta pesquisa–, os conflitos entre particulares são escassos, e predominam, pelo contrário, infrações em que o Estado –representado na figura do policial– atua como uma das partes.

Nos Juizados Especiais Cíveis do Brasil, conforme mostra o trabalho de Carolina Chasin e seu seguimento de casos no “Projeto de Atendimento Diferenciado Expressinho”,¹¹³ as pessoas morais costumam ser partes de demandas apresentadas no Juizado, especialmente em conflitos por relações de consumo e inserções indevidas nos registros de crédito. No *juizado cívico*, pelo contrário, a presença de pessoas jurídicas é praticamente nula, embora a lei reconheça a possibilidade de serem responsáveis por infrações contidas no texto legal. No entanto, dado que a Lei de Cultura Cívica não contempla situações por relações de consumo ou por transações creditícias ou mercantis, esse tipo de casos é inexistente nos *juizados cívicos* da Cidade do México.

No que diz respeito ao funcionamento interno dos JE e dos *juizados cívicos*, os processos nos JE admitem três momentos claramente definidos e separados no tempo, geralmente contando vários dias entre um encontro e outro, enquanto nos *juizados cívicos* todos os passos acontecem sem interrupções, no mesmo dia, em algumas horas. O primeiro momento nos Juizados Especiais é a redação inicial da petição –para casos cíveis–, geralmente assistida por um funcionário do juizado, que, ao finalizar o escrito da demanda, estabelece data e horário para a audiência de conciliação. Para casos penais, o primeiro momento acontece com um termo circunstanciado ou um inquérito policial, remetidos pelos distritos policiais, ou por delegacias especializadas, às varas criminais, onde os promotores arquivam os casos ou os encaminham para audiência preliminar (vide Fullin, 2011, pp. 29-32). Dias ou semanas depois acontece o segundo momento, a audiência de conciliação (ou audiência preliminar), que tem por objetivo “permitir que se estabeleça uma negociação de

¹¹³ O “Expressinho”, como é chamado comumente, “é uma experiência pioneira (no Estado de São Paulo) de tentativa de solucionar conflitos antes que sejam judicializados. Está em funcionamento desde maio de 2004, atendendo a demandas de toda a cidade de São Paulo, consistentes em reclamações contra as seguintes empresas, conveniadas com o sistema: Eletropaulo, Telefônica, Sabesp e Embratel”. Porém, em 2006, ano da pesquisa de Chasin, ela reportou também que “de acordo com informações dadas pelo funcionário responsável pelo Expressinho, algumas outras empresas passariam, posteriormente, a integrar o projeto: HSBC, Bradesco, Banco Panamericano, Carrefour e AMIL” (Chasin, 2007, pp. 116- 117). O interessado em resolver seu caso no Expressinho, no entanto, não deve estar acompanhado por advogado, não pode solicitar indenização por danos morais e não está possibilitado a formular pedido liminar (vide Chasin, 2007, p. 117).

caráter reparatório entre a vítima e o autor” (Fullin, 2011, p. 24), e caso esse acordo for alcançado, o processo chega a seu fim. Com respeito a esse momento —essa primeira audiência—, Fullin agrega que:

Ele deve acontecer na presença do juiz, do promotor e dos advogados das partes e nele deve ser apresentada a possibilidade de uma negociação, chamada de composição dos danos civis. Esta corresponde à possibilidade de as partes negociarem a reparação do dano material ou moral sofrido pela vítima, na forma de pagamento, ou de alguma contraprestação por parte do agressor diretamente à vítima. Cabe ao juiz, durante essa audiência, a função de conciliador, cuja finalidade é promover tal saída reparatória e dar-lhe oficialidade. Mas a condução desta negociação também pode ser transferida ao conciliador, personagem novo na cena da justiça penal do qual não se exige necessariamente formação jurídica. A presença do juiz, nos termos da Lei, é indispensável apenas para os esclarecimentos iniciais sobre a possibilidade e as consequências do acordo e, ao final, na homologação do estabelecido entre as partes, reconhecendo-se judicialmente o acerto conduzido pelo conciliador (Fullin, 2011, pp. 24- 25).

Desta forma, como bem escreve Chasin (2007, p. 10), nos JE “as audiências são informais e o conciliador intermedia a obtenção de uma solução acordada entre as partes. Caso cheguem ao acordo, o processo é considerado encerrado e só pode ser retomado se não for futuramente cumprido. Não sendo possível firmá-lo, o processo segue tramitando até que o juiz julgue a ação e profira uma sentença”. Se houver conciliação, essa primeira audiência seria, portanto, a etapa final do processo perante o Juizado Especial. A resolução é reconhecida e o processo encerrado. No caso dos Juizados Especiais Criminais, Fullin detalha que:

Uma vez estabelecido o acordo, ele ganha força de uma sentença irrecorrível, isto é, não poderá mais ser rediscutido na justiça penal. *Encerra-se o caso sem a abertura de um processo, sem o comprometimento dos antecedentes criminais do autor, contemplando-se a reparação material eventualmente desejada pela vítima, sem que ela tenha que recorrer à justiça cível, tal como tradicionalmente era previsto. [...] Assim, para os crimes suscetíveis de ação penal pública nos quais cabe unicamente ao promotor iniciar o processo, este pode abrir mão dessa prerrogativa propondo um acordo ao autor da infração. Por meio da transação penal o promotor oferece-lhe uma troca: não o processa, desde que aceite cumprir de imediato uma punição distinta da prisão, isto é, uma ‘medida alternativa’.* Assim, ao invés de promover a denúncia, iniciando um processo penal, o promotor abstém-se da mesma, propondo ao autor da

infração uma pena restritiva de direito ou o pagamento de uma multa como ‘medida alternativa’ (Fullin, 2011, pp. 25- 26. Grifos meus).

No entanto, se não houver acordo entre as partes, chega-se ao terceiro momento. Uma nova audiência –a de instrução e julgamento– é marcada; e geralmente passam-se vários dias até a nova data.¹¹⁴ Nos JE Criminais, a não aceitação da transação penal pelo autor da infração (a rejeição de um acordo na audiência de conciliação) significa que o promotor denuncia o autor e, já em procedimento sumaríssimo, marca a data para a audiência de instrução e julgamento, rumo à sentença penal (Fullin, 2011, pp. 26- 27).¹¹⁵ Nos JE Cíveis, o juiz pode tentar novamente uma conciliação na audiência de instrução e julgamento, mas se não há acordo, ele julga o caso e dita sentença. Segundo Chasin:

Quando a tentativa de realização de acordo não é frutífera, as partes já saem do juizado informadas da data da audiência de instrução e julgamento, e intimadas a comparecer. Essa segunda audiência, presidida por um juiz de direito, possui um caráter mais formal do que a primeira, sendo rara a ocorrência de um entrosamento (conversas gerais), frequentes nas audiências de conciliação. Na cabeceira da mesa grande no centro da sala, os juízes costumam sentar sobre um palquinho, sendo que, ao seu lado esquerdo, fica um escrevente, responsável por digitar as sentenças e demais despachos ditados pelo juiz (Chasin, 2007, p. 144).

Os processos nos Juizados Especiais podem levar, portanto, vários dias, semanas, até meses, serem segmentados em etapas ou serem interrompidos entre uma etapa e outra. Há, durante esse processo, um percurso de planejamento de datas e etapas, de conhecimento prévio da informação e de circulação dos dados dos casos por vários atores jurídicos: ajudantes, promotores, defensores, juízes, também por policiais ou delegados em casos penais. No *juizado cívico*, no entanto, o processo referente às infrações deve ser encerrado em um mesmo dia, com a apresentação perante o juiz cívico, a resolução do juiz

¹¹⁴ A lei marca 15 dias para a data da audiência de conciliação após a petição inicial e o mesmo prazo para a audiência de instrução e julgamento após a audiência de conciliação. Porém, as observações em campo de Carolina da Matta Chasin mostram que estes prazos dificilmente são cumpridos (Chasin, 2007, pp. 106- 107).

¹¹⁵ Mas há também a possibilidade de retrasar o procedimento sumaríssimo. Segundo Fullin (2011, p. 27) : “A Lei 9.099/95 permite que no momento em que se decreta o processo contra o infrator, ainda na audiência preliminar, o promotor proponha de imediato a suspensão condicional do processo. [...] Esta suspensão, portanto, consiste em outro momento previsto na Lei em que é possível uma barganha entre o promotor e o infrator com o intuito de evitar o prolongamento da contenda judicial. Neste caso, trata-se da oferta de um “período de prova” que pode durar de dois a quatro anos, no qual o então ‘acusado’ deve submeter-se a determinadas condições, do contrário segue-se o procedimento sumaríssimo rumo à sentença penal. Na suspensão condicional do processo, as condições de troca estabelecidas na Lei são taxativas e incluem: a reparação do dano causado à vítima, desde que possível; a proibição de frequentar determinados lugares; a proibição de afastar-se do local onde reside sem autorização judicial; a obrigação de comparecer mensalmente ao fórum para informar e justificar atividades. A Lei permite ainda que outras condições sejam agregadas a essas desde que ‘adequadas ao fato e à situação pessoal do acusado’. Uma vez cumpridas o caso é encerrado, sem que tenha havido processo e, eventualmente, uma sentença desfavorável ao réu.”

e o cumprimento de sanção na mesma data. Não há um percurso de planejamento, de conhecimento e análise prévio da informação e de circulação dos dados entre vários atores. Em infrações, os casos se apresentam geralmente por flagrância, quando um policial presencia o suposto cometimento de uma infração. Nesses casos, os processos nos *juzgados cívicos* são acionados de forma imediata, sem agendamentos, sem planejamentos, sem compartilhamento de informação, sem a multiplicidade de atores próprios dos processos judiciais. Os processos de casos iniciados por queixas vizinhas (aqueles referentes a conflitos entre vizinhos), pelo contrário, podem assemelhar-se mais com os tempos pautados no JE brasileiros, já que pode haver hiatos entre uma etapa e outra –especialmente entre a apresentação da queixa, a entrega do citatório e o desenvolvimento da audiência de conciliação–,¹¹⁶ com agendamento de datas e chamados às partes para comparecerem à audiência de conciliação no *juzgado*.¹¹⁷

Assim também, os atores jurídicos e operadores do direito variam entre os *juzgados cívicos* e os Juizados Especiais. Nos *juzgados cívicos*, particularmente no *juzgado* acompanhado ao longo desta pesquisa, há quatro atores básicos: o juiz, o secretário (por vezes são dois), o médico e os policiais auxiliares. Não há conciliadores como tal, que no Brasil exercem um papel central nas audiências preliminares, pois quem faz a tentativa de conciliação entre particulares nos *juzgados cívicos* é o próprio juiz cívico, e por vezes também o secretário, embora essa não seja sua função nem sua responsabilidade. Nos JE brasileiros, no entanto, o papel do juiz como julgador está claramente diferenciado do papel do conciliador –ou do promotor– como mediador entre as partes. Carmen Silvia Fullin é esclarecedora em quanto a isto:

A justiça informal não reserva ao juiz um papel de sentenciador e isso se reflete na prática, pois nas audiências [de conciliação] ele atua mais como um mestre de cerimônias que acompanha os diálogos estabelecidos pelo promotor¹¹⁸ e as partes, sobretudo com o infrator. Os juízes mais participativos intervêm somente ‘quando é preciso tourear a situação’ – como disse-me um deles –, isto é, quando os ânimos se exaltam entre as partes, quando há resistências do autor do fato em aceitar a transação penal. Em geral, a palavra que mais circula é a do promotor, o qual, como constatei,

¹¹⁶ Curiosamente, a Lei de Cultura Cívica não estabelece claramente os tempos entre um momento e outro.

¹¹⁷ Infelizmente, durante o trabalho de campo só foi observada uma audiência de conciliação entre vizinhos por queixa. Não houve a oportunidade de dar seguimento a um destes processos.

¹¹⁸ Fullin refere-se à figura do promotor, porque, como ela mesma reportou, “em nenhuma das varas criminais de São Bernardo do Campo existe a figura do conciliador, cuja presença em audiência é facultada pela Lei 9.099/95” (p. 85). No entanto, nos JE Cíveis acompanhados por Carolina Chasin, o conciliador figurava com frequência nas audiências preliminares.

pode até mesmo ser confundido com o juiz pelos mais desatentos à topografia política da sala de audiências (Fullin, 2011, p. 84).

Dentre estas características, algumas regularidades vão se apresentando, produzindo configurações que por vezes assemelham, por vezes diferenciam, os JE no Brasil com os *juzgados cívicos* na Cidade do México. Estas regularidades permitem que os legalismos também apareçam nos Juizados Especiais, sob diversas formas, mediante outros procedimentos. Procurarei descrever as oportunidades, as práticas e as racionalidades pelas quais os legalismos podem ser produzidos também nestes juizados, mas devo aclarar que a configuração legal e institucional do JE brasileiros impede, a meu ver, a aparição e a produção de um legalismo semelhante ao que define o funcionamento dos *juzgados cívicos*. No Brasil, o controle judiciário limita a circulação e registro de dados incertos, o seguimento de procedimentos manipulados e o uso de instrumentos disfuncionais (como acontece, por exemplo, com o Registro de Infratores na Cidade do México). Por isto, a suspeita não figura como traço característico desta forma de justiça. Nos JE brasileiros, a incerteza dos dados não ameaça a formação do processo. O legalismo, neste caso, aparece usualmente na fase final, nas táticas e estratégias para conseguir a aceitação da medida alternativa. É, curiosamente, um legalismo produzido pelas próprias porosidades dos princípios legais que regem os juizados, especialmente pela informalidade, a celeridade e a importância de conseguir o acordo. A fragilidade da verdade jurídica não corresponde então ao registro dos dados ou à formação de um processo duvidoso, mas à impossibilidade de discutir o mérito jurídico, de questionar e provar a veracidade da acusação, e por isto, de questionar ou desafiar a oferta da medida alternativa. Procurarei explorar estas tramas nas próximas páginas, assinalando a fragilidade dos limites entre os princípios legais e o arbítrio necessário para cumpri-los, e identificando os momentos em que o processo produz possibilidades de questionar a adequação do resultado legal. Não deve se perder de vista que, com este percurso comparativo, não se trata apenas de marcar as proximidades e diferenças entre o México e o Brasil, mas especialmente de frisar as implicações de operar o direito sob o sistema do Judiciário (direito penal, direito civil) ou sob o sistema do Executivo (direito administrativo).

4.1.2 Formas e informalidades

Assim, para comparar algumas práticas nos Juizados Especiais no Brasil, resgato um caso analisado por Carolina Chasin, em uma audiência de conciliação no Juizado Especial Cível de Vergueiro, na cidade de São Paulo, no ano 2006:

Ação em que ambas as partes eram taxistas. Tratava-se da venda de um táxi, que envolvia também uma discussão sobre a transferência de seu ponto (comprador e vendedor haviam feito um contrato verbal e discordavam quanto ao ponto fazer ou não parte do contratado). A divergência das partes era com relação ao comprador (requerido) pagar ao vendedor (autor) quantia de R\$ 2.500,00 (R\$ 500,00 o valor ainda não pago do carro e R\$ 2.000,00 pelo ponto). O requerido estava acompanhado por advogado, mas o autor não [...]. A conciliadora interveio bastante e, após muita discussão, fecharam o acordo de que o requerido iria pagar ao autor duas parcelas de R\$ 250,00, completando o valor devido pelo carro, e deixando, assim, o valor do ponto em aberto. As intervenções da conciliadora foram fundamentais para que o acordo fosse firmado. Depois de dizer que, caso as partes não firmassem espontaneamente esse acordo, precisariam esperar cerca de oito meses até a audiência de instrução e julgamento – agüentando ‘muita dor de cabeça até lá’ – foi ainda mais longe nas intervenções e disse para o autor que, nessa próxima audiência (instrução e julgamento), ele seria obrigado a contratar um advogado, ‘o que vai custar, para o senhor, quase o valor pedido’. Utilizando-se de um argumento falacioso, pois a obrigatoriedade do advogado só vale para casos envolvendo mais de vinte salários mínimos (R\$ 6.000,00 na época) –o que, inclusive, seria válido para todas as fases do processo–, a conciliadora conseguiu convencer o autor a realizar o acordo. Quando as partes saíram da sala, ela comentou ‘está vendo? Se você insiste um pouquinho, o acordo sai. Eu forcei porque achei que o autor estava errado, agindo com dolo’ (Chasin, 2007, p. 139).

Para esse caso, Chasin identifica imediatamente que “a conciliadora realizou um julgamento pessoal do caso” (p. 139), e explica o que ela –a conciliadora– teria argumentado para sustentar sua posição. Chasin expõe:

A suposta venda do ponto de táxi seria informal, pois, segundo sustentou o advogado do requerido, o ponto é cedido pela Prefeitura, não sendo vendável. O que se compra (ou transfere) é o alvará, não o ponto. O caráter não oficial da transação não convenceu a conciliadora, que passou a posicionar-se, explicitamente, em favor do requerido. Utilizou-se, assim, de diversos argumentos –inclusive um falso (a necessidade, para seguir com o processo adiante, do autor estar assistido por advogado)– até lograr êxito na tarefa de convencer o autor da ação a renunciar ao pagamento do valor reivindicado. Ceder ao acordo proposto, recebendo apenas o valor ainda devido pelo pagamento do carro vendido, passou figurar, para o autor, como a melhor, talvez única, saída possível (Chasin, 2007, p. 139).

É um exemplo simples, de pouca complexidade jurídica, mas interessa por seu potencial explicativo, por apresentar uma expressão básica, mínima, das possibilidades do arbítrio no campo legal dos Juizados Especiais. O julgamento pessoal da conciliadora, seu argumento, seu comportamento diante as partes, a eleição de sua explicação e o uso interessado dos requisitos formais para levar adiante o caso têm paralelos com o comportamento que poderia adotar um juiz em qualquer *juzgado cívico* na capital mexicana. São práticas “normais”, até certo ponto esperadas no desenrolar de processos jurídicos, especialmente em circunstâncias de negociação e informalidade. Neste caso, o comportamento da conciliadora, apesar de arbitrário, interessado e parcialmente falaz, não quebra totalmente com a formalidade e o requerimento do processo. Essa é, de fato, uma das características da formação e da circulação dos legalismos. É verdade que há uma tática questionável, mas também é certo que não há um quebrantamento da lei. A questionabilidade do procedimento é aceita e a dose de discricionariedade na produção do acordo produz um resultado legal totalmente acorde com as regras do processo.

Este tipo de conduta por parte dos conciliadores pode, de fato, ser enquadrado no princípio de informalidade que rege o funcionamento dos Juizados Especiais, e não ser considerado, necessariamente, uma irregularidade arbitrária no procedimento. Desta forma, as decisões pessoais, o arbítrio individual e a atuação informal mostram-se um componente importante e fundamental para o cumprimento da lei. Mas também arriscam a possibilidade de atravessar uma fronteira –às vezes imaginária, às vezes tenuemente definida– entre um arbítrio para cumprir a lei e um arbítrio para descumpri-la. Por isso, algumas experiências nos JE mostram um paradoxo, uma ambiguidade ao momento de analisar e avaliar os comportamentos dos funcionários, já que o arbítrio é necessário para o procedimento, mas nem sempre age de forma positiva. Além disto, pode acontecer também que a fronteira entre uma discricionariedade “positiva” e um “negativa” não seja clara, tampouco imutável entre os casos. Chasin também relata, por exemplo, casos em que o conciliador age com criatividade para influenciar o resultado da audiência e para aumentar as possibilidades de alcançar um acordo justo e equilibrado (sendo que as noções de “justo” e “equilibrado” são avaliações subjetivas). Sua pesquisa reporta que os promotores nem sempre utilizam dados falsos ou táticas questionáveis para conseguir um objetivo, e podem, inclusive, orientar uma das partes para reflexionar com maior profundidade sobre a proposta a ser discutida, levando em conta as posições de poder dos envolvidos. Assim, tanto uma quanto outra das possibilidades pertencem ao âmbito contemplado na lei e situam-se dentro dos parâmetros formais do processo.

A multiplicidade de julgamentos pessoais e de intervenções arbitrárias de funcionários de Juizados Especiais Criminais também aparecem nas observações e análises de Carmen Fullin (2011) nas varas criminais de São Bernardo do Campo. O crivo do promotor, por exemplo, é uma peça fundamental para compreender as avaliações e interpretações dos casos reportados pelos delegados nos termos circunstanciados que chegam às varas criminais. As decisões e intervenções do promotor neste quesito determinam, como consequência, a composição dos casos que terminam arquivados no cartório e dos que conseguem chegar à audiência preliminar (vide Fullin, 2011, especialmente pp. 39- 50). Porém, o procedimento precisa e exige o critério pessoal do promotor, que mesmo treinado em direito, mesmo com anos de experiência no campo, por vezes toca e ultrapassa os limites da arbitrariedade. Nos JE criminais de São Bernardo do Campo, os casos referentes a conflitos interpessoais, por exemplo, raramente chegam às audiências, e os cidadãos envolvidos nestes conflitos nunca participam da “justiça alternativa” para resolver suas acusações. Abre-se assim um mundo cinzento, de práticas que são parte integral do objetivo e do funcionamento dos Juizados Especiais, mas que, por sua própria natureza, podem atravessar, com facilidade, a fronteira entre o correto e necessário e o excessivo e manipulado.

O mesmo acontece nos JE Cíveis. Chasin, por exemplo, reconhece que “nas audiências de conciliação o conciliador tem liberdade para ‘dar o tom’ da audiência. Apesar de não possuírem os mesmos poderes de que dispõem os magistrados, dentre os quais o de proferir decisões e realizar julgamentos, os conciliadores controlam o ambiente naquele momento, podendo impor suas opiniões e vontades. Essa abertura abre espaço para que ajam de maneira arbitrária, aproveitando sua posição para influenciar, de modo significativo, o resultado das audiências” (2007, p. 131). Desta forma, a liberdade na atuação dos conciliadores e de outros atores jurídicos abre as portas para um arbítrio que, mesmo aceito e necessário nos procedimentos e nos princípios dos Juizados Especiais, pode chegar a questionar a adequação do resultado legal.

Outros breves exemplos, também do JE Cível em São Paulo, mostram que os próprios juízes entendem a noção de informalidade de formas particulares e diferentes no momento de conduzir as audiências de instrução e julgamento. Num caso, sob o princípio de informalidade, justificou-se a citação por telefone de um requerido que não compareceu à audiência. Perante a ausência da parte requerida, a escrevente do juiz leu “em voz alta uma manifestação escrita, nos autos, em que outro juiz havia afirmado que, pelo princípio da informalidade não seria necessária carta de intimação, sendo válida a citação por

telefone. O juiz do caso concordou e declarou que julgaria a ação à revelia. *Todos os pedidos do autor foram acatados na decisão*” (Chasin, 2007, p. 150. Grifos meus), sendo que uma das partes não teve voz alguma para disputar ou questionar os pedidos do autor, muito menos para fazer pedidos próprios. No entanto, segundo Chasin, “no caso do requerido não estar sendo localizado pessoalmente, o que a lei prevê é que seja citado por edital. Não há menção à telefonema” (*sic*) (2007, p. 150).

Aconteceu também, em outro caso observado, que o juiz negou a presença de uma pessoa interessada na resolução, porque não figurava formalmente como parte do processo, mas que, segundo o relato dos fatos, estava envolvida no conflito (Chasin, 2007, p. 149). A aceitação do acordo precisava de uma consulta com essa terceira pessoa interessada, mas a negociação foi aceita e assinada sem a possibilidade de se comunicar com a pessoa que tinha sido impedida de assistir à audiência. É assim que a ambiguidade da informalidade e as múltiplas possibilidades de seu uso produzem um espaço de incerteza onde não é possível saber se, ao seguir um princípio legal, o resultado conseguido seja completamente conforme com o objetivo da lei e o procedimento esperado no Juizado. A incerteza provém não do seguimento do princípio da lei, mas de sua orientação, do ponto ao qual é dirigido. Uma vez mais, cito extensamente as palavras de Carolina Chasin:

Os juizes manipulam as noções de formalidade e informalidade para justificar suas diferentes atuações e discricionariedades. Em nome da informalização, justifica-se o arbítrio de não procedência oficial de citação, por exemplo. Ao mesmo tempo, por outro lado, é justamente a formalização que justifica a não autorização para que uma pessoa interessada participe de uma audiência da qual não é ‘formalmente’ parte. Ao serem questionados acerca da informalização da justiça, os juizes costumam associar o princípio da informalidade com as vestimentas ‘mais simples’ das pessoas nos juizados, com a linguagem e a possibilidade de se tentar um acordo. ‘Aqui tem senhoras que me chamam de ‘filho’, o que não ocorreria na justiça comum’, afirmou um juiz do JEC- Poupatempo/Itaquera, ‘se fosse um juiz mais elitista, não iria permitir’. Além disso, parecem compreender o princípio da informalidade mais em função de aspectos processuais do que pela discussão do direito material: ‘tem informalização pelo valor da causa, pois o teto máximo não é calculado com base no valor total, mas no que falta, e também na produção de provas’. [...] A informalização é, assim, associada a questões processuais, e não à abertura de discussão do direito lesado (Chasin, 2007, pp. 150- 151).

Essa zona de incerteza joga, então, um papel fundamental no estabelecimento da verdade jurídica, na formação do legalismo e da legalidade próprios dos Juizados Especiais

brasileiros. E não é somente a informalidade a que joga um papel na conformação desse espaço de incerteza, incerteza que pode terminar por afetar o resultado legal das audiências de conciliação; a celeridade dos trâmites, das audiências, dos próprios processos que a lei contempla para os Juizados Especiais também ajuda a produzir um resultado legal que pode ser questionado. Uma amostra é a não obrigatoriedade de registrar todos os procedimentos e evidências em papel, o que amplia o espaço de discricionariedade, mas que, ao mesmo tempo, permite uma audiência mais célere, flexível e aberta às opções de negociação (Fullin, 2011, pp. 77- 78).

A rapidez característica dos Juizados Especiais permeia outros tantos passos e procedimentos. Tanto no trabalho de Chasin em JE Cíveis quanto no de Fullin em JE Criminais, a falta de tempo de promotores e defensores para ler e conhecer adequadamente os dados e processos foi uma observação frequente em ambos os casos. Em palavras de Carmen Fullin:

Cabe frisar que nas situações em que é escalado somente para realizar a audiência, *nem sempre o promotor consulta o processo com antecedência*, examinado-o rapidamente enquanto as partes entram e acomodam-se. De toda forma, a determinação prévia do desfecho da audiência denota sua intenção em agilizar seu andamento e fazer dela um momento de negociação voltado prioritariamente para a proposta da transação penal. [...] Suas atuações [as dos defensores públicos] quanto aos procedimentos de Jecrim [Juizado Especial Criminal] são repartidas por vara e resumem-se a orientações ao autor do fato *minutos antes da audiência preliminar* [...] (Fullin, 2011, p. 91. Grifos meus).

Muitas vezes, a falta de tempo chega inclusive à ausência total do defensor público e à impossibilidade de se ter um representante e guia jurídico para os infratores. Cito novamente a experiência de Fullin:

Observei alguns desses diálogos entre infrator e defensor no corredor do fórum, onde eles podem vir a acontecer. Nesse momento, o defensor explica como se desdobrará a audiência, isto é, o que é a transação penal oferecida pelo promotor e quais são suas vantagens quanto à aceitação da proposta, sobretudo, a de evitar o ônus do processo. Mas há também situações em que *esse diálogo prévio pode não acontecer*, principalmente nas tardes de audiências simultâneas nas cinco varas, quando há uma grande demanda de trabalho dos defensores na justiça comum. Nesse caso, o defensor entra na sala com a audiência já iniciada, *tomando contato com o autor do fato ali mesmo* (Fullin, 2011, p. 92. Grifos meus).

O espaço de incerteza vai ganhando, então, maior complexidade. As táticas de

negociação, a celeridade do processo, a falta de orientação jurídica e a dinâmica dos defensores e promotores vai configurando, portanto, um resultado legal cuja adequação começa a ser questionada. As audiências duram poucos minutos (entre 5 e 20, segundo as observações em campo registradas pelas autoras),¹¹⁹ em um ritmo acelerado que visa aproveitar ao máximo o tempo disponível para alcançar os acordos esperados. Todo o processo se faz, então, com celeridade: os promotores e defensores evitam explicações prolongadas e a aparição de espaços para que vítimas e infratores deem seus pontos de vista e exponham seus sentimentos e preocupações. O procedimento deve ser completado em poucos minutos, nos que a transação penal ou o acordo cível deve ser aceito, sem maior discussão, e o Termo de Audiência Preliminar deve ser propriamente assinado. A rapidez do processo –a falta de explicação, a ausência de negociação, a mínima defesa e orientação por parte dos defensores públicos– compromete o resultado final, e deixa o tema de fundo – a infração, a veracidade da acusação, as alternativas à punição– incerto, fluído. Segundo observação de Carolina Chasin:

Também foi constatada a rápida duração das sessões. A atuação dos conciliadores está pautada pela otimização de seu tempo: quando percebem tratar-se de um caso em que o acordo não é possível, não insistem e a audiência se encerra em alguns minutos; mas, ao contrário, se notam abertura para que o acordo seja discutido, então permitem e incentivam a discussão entre as partes, contanto que não entrem na discussão do conflito propriamente dito, de seu mérito. Nesse sentido, opinou uma conciliadora do JEC- Poupatempo/Itaquera: ‘o juizado virou um fast food, tudo é feito correndo. Tem que fazer um fast processo, um fast judiciário, fazer tudo rápido, se não pode não dar tempo (...) e tudo feito com pressa não tem como ter qualidade, sem falar que a gente fica estressado’ (Chasin, 2007, p. 165).

O legalismo, embora diferente daquele que se produz nos *juzgados cívicos* da Cidade do México, insinua-se também aqui. O resultado final, mesmo completamente legal, esconde modos, tempos e práticas particulares que produzem uma legalidade particular, a legalidade do controle e punição dos crimes de baixo potencial ofensivo no Brasil. As observações de Carmen Fullin são, novamente, muito esclarecedores na formação deste processo. Retomo sua análise sobre o papel dos defensores públicos:

¹¹⁹ “Cada audiência dura em média vinte minutos. Algumas são ainda mais rápidas, e outras, excepcionais, duram até cerca de cinquenta minutos. Setenta e duas audiências de conciliação são marcadas no JEC-Vergueiro por dia. [...] Nove são marcadas para cada horário, mas não é necessariamente esse o ritmo de andamento” (Chasin, 2007, p. 127). Nos JE Criminais de São Bernardo do Campo, Fullin reporta que “a leitura das pautas indica que, em geral, a duração prevista para cada uma delas [as audiências preliminares] é de 5 a 15 minutos” (Fullin, 2011, p. 81).

Os defensores não se indispõem com promotores e juízes a respeito da pertinência da transação penal, nem mesmo cogitam a possibilidade de uma contraproposta em relação aos seus termos. *A presença do defensor, seja ele público ou privado, é exigida pela Lei para que, segundo estabelecem juristas, seja resguardada a livre vontade do autor do fato na transação penal.* Sua finalidade é, portanto, evitar que o autor do fato sofra algum tipo de pressão para que aceite um acordo sobre cujo teor não tem clareza. Mas o defensor público, assim como o advogado particular podem, em determinados casos, questionar a pertinência da transação penal ou tentar negociar seu conteúdo. Entretanto, uma vez que as audiências são marcadas com o intuito exclusivo de promover a transação penal, os promotores raramente, como observei, voltam atrás na decisão de não ofertá-la e arquivar o caso, e os defensores sabem disso. *Tendo em vista que a proposta de transação é tendencialmente inarredável,* o papel dos defensores resume-se a esclarecer seu conteúdo ao infrator e sugerir o aceite. A postura favorável ao aceite da transação penal é justificada por razões ideológicas, como manifestaram dois deles [defensores públicos] em entrevista: «A orientação padrão é para aceitar porque a gente sabe que se vai brigar, vai perder, nossos assistidos são sempre pobres e pretos, com passagem na polícia. [Se não aceitar] vai ser condenado [...]. Um advogado particular ainda consegue trancar a ação, mas se eu alego a mesma tese meu réu é condenado, [porque] é preto, pobre, sem comprovante de residência (defensor 1)» (Fullin, 2011, pp. 92. 93. Grifos meus).

Algumas linhas depois, Fullin continua:

Apesar de reconhecer que ‘há juízes e juízes’, isto é, nuances no que tange à perspectiva discriminatória mencionada por seu colega, é prudente, para este defensor, em nome da proteção de seu cliente, evitar um prejuízo maior, isto é, o processo, e aceitar a proposta do promotor, *mesmo considerando que a transação penal redunde em uma sanção de um cliente inocente.* Evitar o processo para uma clientela historicamente discriminada pela justiça penal é considerada a melhor saída (Fullin, 2011, pp. 92- 94. Grifos meus).

Ao longo de sua tese, Fullin frisa constantemente o fato de que a punição é o resultado privilegiado dos processos nos JE Criminais em São Bernardo do Campo –não a negociação, tampouco a composição de danos–; e esse privilegiamento opera desde a triagem dos termos circunstanciados e dos boletins de ocorrência que as varas recebem das delegacias de polícia. Já desde a primeira depuração de casos para passar à audiência preliminar, escolhem-se os processos cujo conteúdo e possibilidades de resolução estão encaminhados, predominantemente, à punição do infrator.

Assim, o paradoxo aparece novamente. A informalidade própria do Juizado e a flexibilidade que ela supõe dá passo a seu contrário: à formalidade do processo –a oferta de transação penal que o promotor faz na audiência, “tendencialmente inarredável”, segundo Fullin–, em uma negociação rígida e inegociável. A formalidade proposta termina sendo o único caminho a seguir. As formas, então, são cumpridas conforme o estabelecido, mas com táticas e estratégias nem sempre desejáveis. Um breve exemplo, referente à atuação dos defensores, ilustra o ponto:

Em uma delas [das varas criminais de São Bernardo do Campo], o defensor tem por hábito deliberadamente não comparecer às audiências, sendo somente convocado pelo juiz diante de algum ‘probleminha’, entenda-se, a dificuldade em obter-se o aceite da transação penal pelo autor da infração. O fato de atuar na vara do juiz conhecido como o mais ‘garantista’ da comarca, isto é, de alguém que ‘joga do seu lado’, a favor da mínima intervenção punitiva e do respeito aos direitos processuais do autor do fato, justifica, segundo contou-me, a opção por manter-se em seu escritório ocupado com os demais afazeres da Defensoria que, aliás, não são poucos (Fullin, 2011, p. 95).

Nos JE Cíveis de São Paulo, Chasin também presenciou práticas similares:

Por serem requisitados para assistir as partes em todas as audiências de instrução e julgamento do JEC- Poupatempo/Itaquera em que apenas uma das partes está assistida por advogado, os advogados dativos de plantão muitas vezes se deslocam rapidamente entre uma e outra audiência, *não dispondo, assim, de condições para que possam analisar atentamente os casos acompanhados*. Algumas vezes são, inclusive, requisitados *após a audiência já ter sido encerrada para assinarem a sentença e cumprir formalmente a exigência da legislação*. Ou seja, tanto os advogados dativos, provavelmente porque *recebem por ‘causa defendida’*, como os próprios juízes *burlam a determinação legal* (Chasin, 2007, p. 161. Grifos meus).

A pesar de o promotor não comparecer devidamente à audiência e não desenvolver seu papel como defensor e orientador jurídico, ele se apresenta para resolver os “probleminhas” e assinar o Termo de Audiência Preliminar, como marcam os requerimentos formais. Sua assinatura e sua presença em determinado momento da audiência cumprem com a formalidade, mas não comprovam que ele, de fato, tenha desenvolvido o trabalho, a orientação e o acompanhamento contemplados. A lei, na forma, é cumprida, mas na sustância, no hipotético “sentido de justiça” que mencionei no capítulo anterior, ela é, de fato, incumprida. O procedimento, porém, continua correndo, e o legalismo do JE vai se formando com ele. Ao final do percurso, o resultado do processo

deixa uma grande pergunta: em que sentido se resolveu a infração? Qual foi o julgamento da acusação?

Perante a impossibilidade de contestar a oferta de transação penal ou a proposta de medida alternativa, a “verdade” da infração –se o infrator a cometeu ou não, se a transação penal é adequada ou não– permanece, portanto, fora do debate, fora da audiência, fora do procedimento legal. A veracidade do fato a ser julgado fica comprometida pela forma em que, informalmente, os operadores do direito ao interior do Juizado Especial configuram o procedimento a ser cumprido. A transação penal, como diz Fullin, além de ser o resultado privilegiado, “é tendencialmente inarredável”; e o defensor público, cujo papel é cumprir com este objetivo, não questiona sua pertinência. Ele, pelo contrário, tende a se alinhar à proposta e ao papel do promotor, seja para evitar um prejuízo maior para o possível infrator, seja para obter vantagens junto aos promotores e juizes. Paradoxalmente, como resultado deste conjunto de práticas e configurações, ao se apresentar à audiência, o possível infrator tem de aceitar a transação penal que lhe é oferecida –sem uma discussão sobre se ele, de fato, cometeu uma infração, e sem a possibilidade de se abrigar em seu direito a ser defendido– para não enfrentar um processo penal.

A dimensão da informalidade do direito em seus modos operatórios faz possível a abertura de uma zona de ambivalência e incerteza que pode ser usada para reafirmar relações de poder, tanto no direito penal e cível como no direito administrativo. Porém, quando essa incerteza e indeterminação acontecem no terreno do direito administrativo, não há aí a possibilidade dos jogos de relações e negociações dentro do próprio campo do direito; é, pelo contrário, o campo da discricionariedade. Se bem a incerteza e a indeterminação estão sempre presentes –seja no direito penal ou cível dentro do Poder Judiciário, seja no direito administrativo dentro do Poder Executivo–, no direito administrativo elas impõem o dito império da “lei e da ordem”, mediante recursos e dispositivo extra-legais, que não pertencem ao campo do direito propriamente mas ao campo da política, das tramas sociais dos contextos situados.

O legalismo dos JE, embora insinue-se também no campo do Poder Judiciário, é diferente daquele que se produz nos *juzgados cívicos* da Cidade do México. O resultado final, também completamente legal, esconde modos, tempos e práticas particulares que produzem uma legalidade particular, a legalidade do controle e punição dos crimes de baixo potencial ofensivo no Brasil. No entanto, as negociações no JE ocorrem dentro do campo legal, com recursos que provêm do seu direito. A gestão da ordem, pelo contrário, funciona sob a tendência de quebrar o edifício dos recursos legais e de fazer uso de

instrumentos políticos, legaloides.

4.1.3 Produzindo uma verdade fora do mérito jurídico

Carmen Fullin detalha as características da transação penal oferecida nas audiências preliminares dos Juizados Especiais Criminais:

A ‘medida alternativa’ aceita não é juridicamente uma pena, pois não houve processo e, portanto, não houve condenação criminal. Aprovada pelo juiz e acatada pelo autor da infração, encerra-se o caso sem gerar efeitos na folha de antecedentes deste último que, tendo aceitado a proposta, não se torna réu em processo, mantendo sua primariedade. Entretanto, vindo a cometer outro crime de ‘pequeno potencial ofensivo’ nos cinco anos seguintes, o infrator não terá mais direito à transação penal, podendo ser efetivamente processado. Mas a transação penal também deve ser proposta pelo promotor nas situações em que a composição de danos fracassa e a vítima ainda deseja continuar a contenda. Nesses casos, a transação penal substitui a composição de danos infrutífera, constituindo-se como último recurso a garantir, ainda na audiência preliminar, uma proposta punitiva ao infrator, evitando-se o processo e suas consequências (Fullin, 2011, p. 26).

A transação penal, em outras palavras, é o acordo entre o (possível) autor da infração e o Estado, representado pelo promotor, para aceitar uma medida punitiva que evite que o processo continue no sistema penal, que haja uma condenação e que a folha de antecedentes do autor fique comprometida. Em termos mais mundanos, a transação é a condição para parar o processo –quando a vítima não desiste de continuar com o caso– e de aceitar uma punição por uma acusação feita em sua contra no Juizado Especial Criminal. No entanto, a primeira frase da cita de Fullin: “A ‘medida alternativa’ aceita não é juridicamente uma pena, pois não houve processo e, portanto, não houve condenação criminal” é crucial para melhor situar o resultados dos processos desenvolvidos nos JE Criminais. De fato, juridicamente, a transação não é uma pena no sentido tradicional do sistema penal, pois, como Fullin marca, ela não decorre de uma condenação criminal. Ela não compromete a folha de antecedentes criminais do autor, mas ela expressa um aceite de responsabilidade, uma certa culpa perante a acusação, e marca, com isso, um antecedente do autor diante o sistema de crimes de baixo potencial ofensivo.

Após o aceite de uma transação penal, o autor não deverá enfrentar outra acusação no sistema dos JE Criminais em um lapso de cinco anos. Caso isso acontecer, ele não terá a oportunidade de aceitar uma nova transação penal e terá de enfrentar, pelo contrário, um processo propriamente dito, com uma resolução penal. Após o aceite de uma transação,

uma hipotética acusação perante os Juizados Especiais Criminais nos seguintes cinco anos garantiria, então, a passagem pelo sistema penal tradicional.

Como mencionei alguns parágrafos atrás, a audiência preliminar em que a transação é oferecida não abre um espaço para debater e questionar a veracidade dos fatos apresentados na acusação. A oferta da transação penal não está vinculada ao fato de a infração ter sido cometida ou não, e muito menos, ao fato de se o infrator acusado pode ser realmente culpado dessa acusação. A frase que recorre e circula nos JE –tanto Criminais quanto Cíveis– é a de “não podemos entrar na discussão do mérito”. A única discussão possível é a de aceitar ou não a proposta do promotor, uma discussão que, sem estar vinculada à veracidade dos fatos ou à possibilidade de comprová-los, torna-se, com isso, uma discussão independente, absolutamente abstraída da “empiricidade” do caso. Novamente recorro à pesquisa de Carmen Silvia Fullin, a uma das audiências registradas em sua tese:

Na sala estão presentes o juiz, o promotor, estagiários e escrevente. Dois homens são chamados, um deles, a vítima, está com seu advogado. Sentam-se o advogado e seu cliente de frente para o promotor e o autor na cabeceira da mesa, de frente para o juiz. Há tensão nos olhares de vítima e autor, que não se cruzam. É o juiz quem inicia os esclarecimentos sobre como a audiência será encaminhada, dirigindo-se ao advogado da vítima de ameaça: “Doutor, o primeiro passo na audiência é indagar, ainda que o autor se comprometa a não cometer outras agressões, se há interesse da vítima em continuar. Há interesse?” O advogado de Homero, a vítima, responde afirmativamente e o juiz procede nos esclarecimentos: “O segundo passo é a tentativa de acordo, sobre a possibilidade de danos morais. O senhor pode conversar com seu cliente à vontade”. O advogado depois de cochichar rapidamente com seu cliente responde não haver interesse nesse desfecho. O juiz insiste: “Auferimos danos morais porque a finalidade da lei é resolver o problema. O senhor sabe que o próximo passo é a transação penal, uma vez que não há composição cível. Não há interesse na composição?” O advogado mantém a mesma posição. O juiz então pede à vítima e seu advogado que aguardem do lado de fora da sala, pois “agora é a transação penal”. Eles se retiram e o juiz passa a palavra ao promotor que indaga ao senhor Davi, autor do fato, o que aconteceu. Este conta rapidamente a versão do ocorrido, fala dos desentendimentos comerciais com Homero, mas *nega que tenha feito ameaças. O promotor explica que não se trata de discutir o mérito da questão*, mas para não haver processo poderá pagar dois salários mínimos ou prestar serviços à comunidade por três meses e emenda: “O senhor não é obrigado a aceitar nada. *Se aceitar, arquivamos o inquérito criminal. A vantagem é evitar que isso seja discutido em processo e o risco da sentença lá na frente, entendeu?*”

Prefere a multa ou o trabalho?” “A multa, excelência”, responde Davi conformado. O promotor o orienta quanto ao modo de pagamento e Homero e seu advogado são chamados a retornar à sala de audiências. O juiz então informa que houve a transação penal e a extinção da punibilidade de Davi perante o pagamento da multa, sem mencionar, contudo, seu valor. O promotor completa: “No crime isso já está resolvido, mas se o senhor quiser eventualmente propor uma ação cível isso é possível”. Homero e seu advogado apenas agradecem e sem comentários assinam o termo da audiência e saem com ar de satisfação. Davi espera que se retirem e faz o mesmo agradecendo laconicamente (Fullin, 2011, pp. 127- 128. Grifos meus).

Interessa, desta audiência, o fato de que o autor negou a acusação em sua contra e que o juiz negou a possibilidade de “discutir o mérito da questão”. Mas interessa, especialmente, pelo fato de que mostra como, apesar da dúvida e da incerteza da acusação, o possível infrator foi levado ao ponto de ser convencido a aceitar a transação penal. Para evitar um processo que pudesse condená-lo –“o risco de sentença lá na frente”, segundo lhe advertiu o juiz– ele teve de aceitar a proposta do promotor. Em outras palavras, ele teve de aceitar a responsabilidade na audiência preliminar para não enfrentar um processo penal, mesmo declarando-se inocente, mesmo com a dúvida e a incerteza dos fatos. Isto é: ele teve que aceitar a culpa para não ser culpado. Desta forma, a “verdade” do caso –a realidade da infração e a culpabilidade do autor– não formam parte do procedimento. A veracidade da acusação fica, então, comprometida pelas práticas que gerem o andamento do processo no JE Criminal.

Carolina Chasin registrou práticas similares nos JE Cíveis de São Paulo. Cito, a seguir, alguns exemplos de sua pesquisa. Referindo-se às conciliações entre consumidores e a Eletropaulo, no Expressinho, ela comenta:

Essas conciliações têm um funcionamento bastante padronizado: o funcionário da Eletropaulo apresenta a proposta de redução e parcelamento da dívida e, sem entrarem no mérito de discussão sobre a ligação clandestina (se de fato existiu ou não, quem seria o culpado etc.), as partes conversam sobre as condições de pagamento (dia do mês em que vencem as parcelas e outros detalhes afins) (Chasin, 2007, p. 119).

Numa audiência no JE Cível, ela registrou:

Audiência referente a batida de veículos, na qual nenhuma das partes estava acompanhada por advogado. O veículo do requerido havia colidido na traseira do carro do autor, que havia gastado R\$ 900,00 para consertá-lo (conforme demonstrava a nota fiscal anexada aos autos). O requerido iniciou a audiência argumentando que o valor

cobrado era muito alto. A conciliadora lhe perguntou quanto poderia pagar e respondeu “para ser justo eu não deveria pagar nada”. O autor discordou e o *requerido contestou afirmando que o motorista do veículo da frente (autor) deveria ter dado seta*. Iniciaram, assim, uma breve discussão a respeito da culpa, até que foram interrompidos pela conciliadora: “qual o valor que o senhor aceita pagar?”, perguntou ao requerido, *completando “aqui não é para ficar discutindo, é para ver se chegam a acordo”*. A própria conciliadora propôs, então, que o requerido pagasse ao autor o valor devido em dez parcelas de R\$ 88,00 (o que equivaleria, no total, a R\$ 880,00), sugerindo, inclusive, a data inicial de pagamento. Ambos aceitaram e o acordo foi firmado (Chasin, 2007, p. 153. Grifos meus).

A pesquisadora detalha que “como esse foram observados muitos outros casos. Os conciliadores não permitem que as partes discutam o que ocorreu e quem estaria correto. Quando elas começam a entrar nessas discussões, os conciliadores intervêm, advertindo que aquele não seria o momento adequado a isso e apresentando possíveis acordos” (p. 153). E reitera, ao longo de seu trabalho, que não há espaço para falar do direito e da veracidade dos fatos, e passa-se imediata e indiscutivelmente à discussão dos valores. Querendo aprofundar sobre essa prática predominante nas audiências de conciliação, Chasin também inquiriu junto aos conciliadores sobre a discussão do mérito jurídico. Sobre isso, ela escreveu:

Ao serem perguntados sobre qual sua participação nas audiências de conciliação e na realização dos acordos, a maior parte dos conciliadores entrevistados respondeu “não podemos entrar no mérito”. Essa colocação também foi dita diversas vezes pelos conciliadores durante as audiências assistidas: “aqui não podemos discutir o mérito, mas apenas conversar sobre as propostas de acordo”, diziam eles. A recorrência da frase sugere ser fruto do treinamento a que são submetidos. Em um caso o entrevistado chegou a utilizar essa máxima para justificar sua desinformação do processo. Ao longo da tarde em que as audiências eram observadas, o conciliador, percebendo o interesse da pesquisadora pelos autos referentes aos casos em questão, afirmou que não lia nada do processo, nem mesmo a petição inicial. Questionado acerca do motivo, respondeu “não dá tempo e, além disso, eu não posso entrar no mérito, não posso intervir no conteúdo do acordo. Então não tenho porque saber do que se trata o processo” (Chasin, 2007, p. 142).

No entanto, nos JE Cíveis, a audiência de instrução e julgamento –a audiência após uma audiência de conciliação falha, onde não houve acordo entre as partes– permite, em tese, uma discussão mais ampla dos fatos e sua veracidade. Chasin, então, expõe:

Já nas audiências de instrução e julgamento o que ocorre é ligeiramente diverso. Por suas próprias características, existe mais espaço em tais audiências para que direito e culpa sejam discutidos. Desde que não haja acordo, o objetivo dessa etapa processual é que o requerido junte sua contestação aos autos (peça processual em que contra-argumenta a petição inicial do autor), que as partes apresentem as provas (documentos, testemunhas etc.), que o juiz aprecie as questões envolvidas e decida sobre o caso. É, por excelência, o momento em que o mérito deve ser enfrentado. *Constatou-se, no entanto, que não é esse o caminho que as discussões necessariamente seguem. Não raro os juízes fazem alusões no sentido de que os argumentos ou exaltações das partes seriam impertinentes e interrompem tais manifestações* (Chasin, 2007, p. 155. Grifos meus).

Inclusive fora do sistema dos Juizados Especiais, algumas pesquisas, como a de Tatiana Santos Perrone (2010), mostram que a prática de silenciar discussões dos conflitos apresentados em espaços judiciais acontece também em outras instâncias do sistema de justiça comum, neste caso nas varas de família, com as ações de alimentos.¹²⁰ Também aqui a discussão do mérito –muitas vezes um mérito moral em lugar de um mérito jurídico– é ignorado ou dominado pela discussão do valor monetário das pensões a serem pagas. E isso, por sua vez, alimenta a velocidade do processo, impulsando a celeridade judicial, tal como acontece nos Juizados Especiais. Em palavras de Perrone:

A restrição das audiências à negociação de valor monetário contribui para a celeridade processual, mas a discussão de direitos requer um tempo maior, pois cada parte teria que colocar sua versão dos fatos, além de haver uma discussão sobre quem estaria correto e, assim, o que seria justo que acontecesse. Já a negociação de valor é mais rápida por restringir a audiência a uma monetarização do acordo, ou seja, a quanto o autor da ação quer receber e a quanto a parte contrária quer pagar (Perrone, 2010, pp. 66- 67).

Nos processos dos Juizados Especiais, portanto, é a presunção de culpa do possível autor da infração o que se pressupõe ao oferecer a transação penal e o que opera ao longo do processo de negociação, defesa e decisão. Nem provas, nem dúvidas, nem evidências figuram como elemento de consideração (Fullin, 2011, p. 133). Por isso, ao se concretizar o aceite da transação penal, a veracidade do caso –a veracidade da responsabilização que

¹²⁰ O trabalho etnográfico de Perrone foi desenvolvido em Varas de Família do Fórum de Santo Amaro e na Vara Distrital de Parelheiros, na cidade de São Paulo. Nas ações de alimento, a presença de um advogado não é necessária e o processo contempla, também aqui, uma audiência de conciliação entre as partes como etapa para alcançar um acordo legal, de consentimento mútuo. Caso não haja acordo na audiência de conciliação, passa-se então à audiência de instrução e julgamento, onde o juiz tenta uma nova conciliação ou profere uma decisão sobre o caso.

toma para si o possível autor da infração, e o aceite, implícito, da culpa da acusação—termina por ser questionada, por situar-se no limite da dúvida, da incerteza. Não se sabe se houve, finalmente, a infração apresentada, nem se sabe se quem aceitou a responsabilidade da acusação por meio da transação penal é, realmente, o responsável da acusação apresentada. Tal e como acontece nos *juizados cívicos* da Cidade do México. É nesse sentido que a verdade fica comprometida nos processos dos Juizados Especiais brasileiros, e que o resultado das transações penais nos JE Criminais e das negociações monetárias nos JE Cíveis termina por constituir uma versão particular, própria, de um legalismo.

Embora os Juizados Especiais acolham uma diversidade de infrações, onde cidadãos resolvem conflitos particulares —diferente da predominância de conflitos com a autoridade estatal que domina os casos no *juzgado cívico* acompanhado ao longo desta pesquisa—, também acontece nesta instituição brasileira que quando o Estado, representado em um elemento policial, acusa um cidadão de cometer uma infração ou um crime de baixo potencial ofensivo, prevalece, invariavelmente, a palavra estatal. Por provir de um agente público, a versão apresentada perante o promotor é considerada verdadeira desde sua enunciação. Fullin, novamente, reconhece esta prática dentro dos JE Criminais em São Bernardo do Campo:

O agente público responsável pela constatação da infração que se dá, em geral, em situações de flagrância não comparece à audiência. Prevalece o princípio de que sua atuação tem ‘fé pública’ e, portanto, o promotor reputa como verdadeira a sua versão dos acontecimentos, contida no termo circunstanciado ou inquérito policial. Pelo fato de tais casos envolverem a abordagem policial, raramente os autores do fato contraditam essa versão, o que produz um caráter instantâneo às audiências, cuja duração, em geral, não passa de alguns minutos (Fullin, 2011, p. 142).

Porém, é curioso, pelo menos para mim, ao tentar este exercício comparativo, a consciência que deste fato —a banalidade da verdade, a inutilidade de considerar a veracidade dos fatos e das acusações apresentadas— têm os próprios operadores do direito no interior do Juizado Especial. Carmen Fullin registrou algumas das práticas que refletem a aceitação deste conhecimento, mas que a própria linguagem jurídica cinde em diferentes termos:

De fato, em nenhum momento o autor é nomeado como ‘culpado’. Há todo um esforço argumentativo dos atores legais em cena para convencê-lo de que aceitar a composição de danos ou a transação penal não significa admitir culpa, isto é, reconhecer que é responsável pela infração. Quando essa questão vem à tona, o promotor lhe explica que a culpa somente pode ser averiguada no processo penal em que são produzidas provas

mais robustas sobre o que aconteceu. É por essa razão que quando os promotores recapitulam, no início do diálogo com as partes, o evento que as trouxe ali, valem-se do futuro do pretérito como tempo verbal de sua narrativa. Diante do que ‘teria acontecido’ um dos promotores costuma afirmar que ‘não tem bola de cristal’, enquanto outros limitam-se a dizer que há ‘indícios de autoria e materialidade’ do crime, com base no que consta no termo circunstanciado ou mesmo no inquérito policial. Esclarecem que até aquele momento não sabem exatamente o que houve, pois para ‘saber da verdade’, como mencionam alguns, seria necessário mais provas, o que exigiria a abertura de um processo penal contra o autor. [...] Mas, para aquele que figura como autor do fato, em geral, o que mais se ressentia da impossibilidade de manifestar sua palavra, não basta silenciar a respeito do ocorrido. Como disse um deles em uma audiência envolvendo o crime de ameaça: ‘Por amor à verdade recuso a transação penal!’. E outro envolvido no mesmo tipo de infração diz: ‘Se eu aceitar, quer dizer que qualquer um faz queixa de mim?’ [...] Soma-se às razões dessa incompreensão o fato disto tudo ser chamado pelo promotor como um ‘benefício’. *Para o autor do fato a dúvida não o beneficia, mas o condena* (Fullin, 2011, pp. 134-135. Grifos meus).

A linguagem jurídica, no entanto, divide os dois eventos: uma coisa é atribuir culpa, e outra é dar significado à aceitação da transação penal. Fullin reconhece esta divergência e identifica um “curto-circuito semântico” entre a noção de culpa para a linguagem jurídica e a mesma noção para a linguagem corriqueira. Sob esta diferença, a própria ideia de pena – de castigo, de sanção– obtém um matiz diferente. “Juridicamente –escreve Fullin– não há coerência em afirmar a culpa sem previamente haver processo. [...] Por isso os promotores e juízes negam enfaticamente a existência de declaração de culpa na produção da ‘verdade consensuada’. *Se não há culpa, tampouco há pena*, pois este vocábulo, na semântica jurídica, provém da sentença condenatória que encerra um processo no qual a culpa foi auferida pelo juiz” (p. 151. Grifos meus). De modo que, para a esfera jurídica, a “verdade” –a legal, a que tem estatuto jurídico– só pode ser conhecida mediante o processo legal, e qualquer coisa que seja aceita como “verdade” sem ter sido obtida pelo processo é juridicamente maleável (Fullin, 2011, p. 151). Por isso, juízes e promotores abstêm-se de nomear a proposta de medida alternativa como “pena”, já que, nesse caso, a lógica que sustenta os processos nos Juizados Especiais seria desafiada. Se não pode haver pena sem processo, a medida alternativa deve ser comunicada, então, como um benefício, como uma oferta vantajosa (Fullin, 2011, p. 154). Por isso, ao aceitar a transação penal, o resultado legal –o reconhecimento de uma responsabilidade perante uma acusação– fica em dúvida.

O fato de aceitar não quer dizer que há uma culpa –provada, com evidências–, mas somente uma estratégia para evitar um processo penal oneroso. A aceitação da transação penal descola-se inteiramente da possibilidade de discutir e provar os fatos da acusação. O que figura como resultado legal muitas vezes termina sendo um dado independente da acusação, um fato sem relação com um processo de justiça.¹²¹ Fullin relata a reação de um dos acusados, quando foi punido sem a possibilidade de discutir sua acusação: “Eu disse ‘a linha de raciocínio de vocês é muito elevada. Ele [o promotor] está dizendo que eu não tenho culpa e quer me penalizar com multa ou trabalho. Se eu não tenho culpa como é que vocês estão me penalizando?’” (Fullin, 2011, p. 140).

4.2 Legalismo em legalidade

Este breve exercício comparativo mostra que há similitudes e diferenças destacáveis entre os Juizados Especiais no Brasil –em São Paulo particularmente– e os *juzgados cívicos* na Cidade do México. As configurações e práticas jurídicas em ambos os casos produzem resultados legais cuja veracidade é incerta. É neste sentido que, acredito, há produção de legalismos em ambas as instâncias, embora os instrumentos de controle em um e outro caso sejam diferentes –controle do Poder Judiciário e nulo controle do Poder Executivo– e as consequências de um processo e outro revelem estruturas de ação estatal divergentes. Certamente os mecanismos, os processos e as consequências desses legalismos são diferentes em ambos os casos, mas há práticas semelhantes que configuram, em certos pontos e aspectos, algumas regularidades.

A partir destas semelhanças emergiu a hipótese de uma regularidade mais ampla, que pode refletir com força, mas também com maior sutileza, as formas pelas quais as práticas sociais, políticas e institucionais configuram a esfera do direito. Essa outra regularidade não fica restrita aos circuitos das infrações ou dos crimes de baixo potencial ofensivo, e pode considerar-se também para outras instâncias e práticas judiciárias. Esta

¹²¹ Fullin detalha que: “Tradicionalmente, na justiça penal comum a ‘verdade’ é produzida ao longo do processo no qual as partes contraditam versões sobre o ocorrido por meio de provas trazidas ao julgamento, até que o juiz, por meio da sentença, declare qual é a ‘verdade’, determinando absolvição ou condenação do réu. É o que em termos jurídicos denomina-se a ‘busca da verdade material’. Na transação penal não há processo e, por isso, não há uma etapa na qual as partes confrontam suas provas e versões formalizando o que juridicamente entende-se por defesa e acusação. Ao invés da ‘verdade material’ perseguida pelo processo, na transação penal tem-se a ‘verdade consensuada’. [...] Por esta lógica, ambos concordam em suspender a busca da ‘verdade material’, o promotor com a vantagem de evitar mais um processo na abarrotada justiça, o autor do fato com a vantagem de evitar suas consequências danosas. Fundamenta esta barganha o reconhecimento mútuo de que a versão produzida até ali nos documentos policiais é a ‘verdade’ para ambos e, portanto, consensualmente partilhada” (Fullin, 2011, p. 149. Grifos meus).

hipótese foi-me assinalada, de fato, durante o andamento da pesquisa por dois leitores que conheceram etapas do processo de manufatura deste texto,¹²² e que observaram no corpo da dissertação uma premissa que podia ser claramente discutida. A hipótese que eles propuseram é que, de fato, o legalismo é a própria legalidade, que na origem, a legalidade surge do arbítrio que define o legalismo, e que a produção de um e de outra não são necessariamente diferentes.

No entanto, a chamo ainda de hipótese porque acredito que esse ponto é, justamente, uma das questões-chaves a serem discutidas nas pesquisas sobre direito nas ciências sociais. Certamente eu partia, desde a imaginação e da proposta desta pesquisa, da premissa de que a legalidade, como definição, é diferente do legalismo. Por essa razão, no primeiro capítulo procurei expor essa ambivalência, já presente entre o discurso que descreve as virtudes da lei, que clama por um Estado de direito, e a prática jurídica corriqueira que experimentamos dia com dia. Nesse sentido, a diferença entre legalidade e legalismo pode ser sustentada. Porém, concordo que, no plano empírico, a hipótese de meus leitores é verdadeira. E daí decorre, justamente, a riqueza da produção e do olhar sociológicos. Com o trabalho de campo, procurei mostrar como essa ambivalência esfuma-se e funde-se na mesma coisa. Na prática, é verdade que o legalismo torna-se legalidade e que ele provavelmente seja, em muitos casos, o único caminho para produzi-la. Nas palavras de um de meus leitores: “o direito é a própria institucionalização da gambiarra”. Acho que a Lei de Cultura Cívica e os *juzgados cívicos* funcionam como um exemplo privilegiado desta fusão, desmontando a ideia de que o direito é o espaço por excelência da igualdade e da objetividade.

De fato, a produção acadêmica brasileira tem alcançado um registro empírico e analítico vasto e rigoroso sobre estas práticas, especialmente na justiça penal (vide, por exemplo, Lima, 2004a, 2004b, 2008; Misse, 2006, 2010; Silva, 2008; Vargas & Rodrigues, 2011; Vargas, 2012), onde o inquérito policial joga um papel central na transformação de indícios e relatos em provas e fatos, e com isso, em registros “com veracidade atestada pelo Estado” (Vargas, 2012, p. 246. Vide também Misse, 2010; Vargas & Rodrigues, 2011). Este conjunto profícuo de achados e análises mostram que as pesquisas de corte qualitativo – as etnografias, as entrevistas, os relatos de vida, os acompanhamentos em campo – testemunham as várias e diversas torções e usos particulares do direito, seus instrumentos e

¹²² Agradeço especialmente ao parecerista da Fapesp que foi responsável por avaliar os progressos da minha pesquisa, e agradeço também a Rafael Godoi, colega do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e participante do grupo de leitura e discussão “Cidade e Trabalho”, orientado pela Professora Vera da Silva Telles.

processos. É nessa dimensão que, segundo acredito, a hipótese de meus leitores cobra estatuto.

Assim, por exemplo, Joana Vargas e Juliana Rodrigues explicam que o inquérito policial, ao estar em mãos do aparato policial, faz uso de “procedimentos inquisitivos e sigilosos, algumas vezes ilegais, mas que se tornaram práticas institucionalizadas de produção da verdade policial” (Vargas & Rodrigues, 2011, p. 78). De modo que o processo de confecção do inquérito mascara uma série de práticas legaloides – e “algumas vezes ilegais”, nas palavras das autoras– para poder continuar com os procedimentos judiciais e administrativos, e para produzir, em outras palavras, os resultados que determinam a própria legalidade. As pesquisadoras, a continuação, detalham que:

Na transposição dos resultados da investigação para o texto escrito, no qual o modelo do inquérito policial se alicerça, há uma forte preocupação com a formalidade dos procedimentos e com a clareza e coerência dos elementos a serem apresentados. Tal se verifica, por exemplo, quando relatos (especialmente tomadas de depoimentos ou oitivas), contendo pontos de vistas divergentes ou conflitantes sobre os ‘fatos’, são dispostos lado a lado, de maneira a fazer emergir contradições e poder permitir a descoberta da ‘verdade’ (VARGAS, 2000). Essa preocupação encontra-se também presente nos relatos dos investigadores (‘comunicações de serviço’), onde buscam estabelecer conexões de sentido, articulando, de um lado, as informações que, na sua origem, encontravam-se dispersas e fragmentadas e, de outro, aquelas obtidas de forma sigilosa que, embora essenciais para permitir a conexão, não podem comparecer no texto. A mesma preocupação aparece no relatório final de uma investigação bem sucedida (isto é, relatada com o indiciamento do suspeito), confeccionado pelo delegado, visando apresentar, em um texto coerente e juridicamente orientado, o que foi que aconteceu e quem foi o culpado. Nunca é demais ressaltar, entretanto, que tal construção de sentido é elaborada sem a participação efetiva do contraditório e pode tomar diferentes direções, dependendo da condição do suspeito (Vargas & Rodrigues, 2011, pp. 78- 79).

A narrativa coerente, lógica e articulada apresentada como resultado da investigação policial revela-se, então, como um conjunto de legalismos que produzem um resultado legal, mas cujo percurso de produção é altamente questionável e frequentemente contrário às regras processuais e aos parâmetros estabelecidos para o colhimento de indícios, evidências e provas de crimes. O resultado apresentado no inquérito, apesar disto, é automaticamente amparado pelo Estado, que otorga fé pública ao registro avalizado pelo delegado. A versão oficial do fato fica então registrada no inquérito, apesar das inúmeras

irregularidades que questionam a veracidade do resultado. Vargas e Rodrigues agregam que esta versão, esta verdade oficial, “irá acompanhar o processo, servindo de base não apenas para a denúncia, mas para todo o processamento subsequente, tornando-se, frequentemente, objeto de referência dos operadores durante a fase judicial: embasando decisões ou sendo contestado em razão dos meios ilícitos empregados na sua realização” (Vargas & Rodrigues, 2011, p. 79; Lima, 2004b).

Práticas semelhantes ocorrem também no México, onde o Ministério Público (MP) –que conta com o apoio da Polícia Judicial e dos serviços periciais para a investigação criminal– colhe (e produz) dados que passam a ser, automaticamente, provas para o julgamento, e geralmente têm valor probatório (Magaloni, 2009, p. 4). A investigação criminal mexicana, além do mais, não é supervisionada por um juiz ou por qualquer outra instituição pública, e a integração da *averiguación previa*, um paralelo do inquérito policial brasileiro, incorre nas mesmas práticas para a integração do registro final: dados duvidosos, métodos ilegais, indícios apresentados como provas, distorção da informação para confeccionar uma narrativa. Os documentários de Roberto Hernández e Layda Negrete, por exemplo, registram e descrevem a lógica e as consequências desta forma de se integrar a investigação criminal. A fabricação de culpáveis e culpados figura como a marca distintiva do sistema de procuração de justiça mexicano (Hernández, 2006; Hernández, Negrete, Ibarra & Sosa, 2008). O alto grau de autonomia do Ministério Público e da Polícia Judicial e a configuração institucional que faz do MP parte investigadora e parte acusadora dos processos penais favorece o uso de táticas ilegais, como a tortura, e produz uma desigualdade entre acusador e acusado que desfavorece, geralmente, ao acusado no julgamento penal (Magaloni, 2009; Martínez de Murguía, 1999). Também aqui o legalismo compõe a legalidade. Segundo Ana Laura Magaloni:

La simulación y la mentira forman parte de la cultura institucional. El procedimiento escrito es el vehículo para ello. Todos los operadores del sistema saben que la información contenida en los legajos de papel de la *averiguación previa* no corresponde a la realidad, pero no importa. Jurídicamente el MP tiene fé pública y ello significa que, salvo prueba en contrario, el juez debe tomar como verídico todo lo que el MP asienta en el expediente durante la fase de investigación (Magaloni, 2009, p. 20).

O cotidiano da produção da legalidade permite sustentar, então, que o legalismo é, realmente, a legalidade propriamente dita. Esse é justamente seu objetivo: constituir um resultado legal. No entanto, essa hipótese, apesar de estar amplamente registrada e de

constituir, de certa forma, parte do nosso “senso comum”, de nossas experiências e estratégias para contornar a repressão do Estado, não é, por si mesma, evidente. As várias pesquisas etnográficas e as análises nas ciências sociais mostram as inúmeras formas e racionalidades para produzir um legalismo e os vários lugares e instituições em que ele é produzido. Nesse sentido nem os *juzgados cívicos* nem os Juizados Especiais constituem uma rareza.

Mas ainda mais desafiante –tanto para o campo intelectual quanto para o da ação pública– é identificar e situar os limites e as condições da produção dos legalismos. As fronteiras são indefinidas, e os critérios, mutáveis. Talvez a melhor amostra desta incerteza, da ambiguidade desta fronteira e da própria origem incerta, às vezes arbitrária e subjetiva, às vezes fortuita e inexplicável, que permeia e define as decisões legais, seja o estudo sobre o princípio do livre convencimento motivado entre juízes brasileiros, que desenvolveu Regina Lúcia Teixeira Mendes da Fonseca (2008). O princípio do livre convencimento motivado do juiz é uma “atribuição concedida por lei e assim entendida pela doutrina de decidir livremente sobre os conflitos de interesses levados a sua apreciação. Complementarmente, a seu livre convencimento, a iniciativa probatória, igualmente, é consagrada ao juiz pela doutrina e pela lei, o que reforça sua *autonomia decisória sobre o processo*” (Teixeira Mendes, 2008, p. 13. Grifos meus). Este princípio também está contemplado na legislação. Em sua pesquisa, Teixeira Mendes faz uma recopilação dos códigos que consideram o livre convencimento do juiz. Repito aqui seu exercício e transcrevo suas referências para os procedimentos civil e penal:

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

ART. 131 – O juiz apreciará livremente a prova, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes; mas deverá indicar, na sentença, os motivos que lhe formaram o convencimento.

CÓDIGO DE PROCESSO PENAL

ART. 157 – O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova.
(Teixeira Mendes, 2008, p. 39)

Eis então que o livre convencimento do juiz constitui o coração da decisão individual no processo legal penal e civil; uma decisão fundamentada e motivada, mas ainda livre e individual. A pesquisa de Teixeira Mendes explora, justamente, a variedade de concepções e práticas desta noção, a multiplicidade do entendimento e do exercício do livre

convencimento entre vários juízes brasileiros, nos tribunais do Rio de Janeiro.¹²³ O que começa, aparentemente, como uma pequena provocação, termina sendo, realmente, um questionamento profundo e uma problematização –intelectual e prática– de um dos pilares dos sistemas de justiça moderno. Teixeira Mendes analisa minuciosamente várias tensões e contradições entre os atributos dos juízes e seu papel de ser garantes dos direitos individuais, e registra, além disto, as próprias variações do livre convencimento do juiz. Ao longo de sua pesquisa, Teixeira Mendes faz um contraste constante entre a doutrina e a prática. Ela alerta, por exemplo, que “a doutrina coloca a racionalidade do juiz e sua experiência como se fossem dados objetivos de influência e ignora o aspecto subjetivo que determina a formação do convencimento e das decisões” (2008, p. 56), enquanto registra, conforme aprofunda sua análise, a multiplicidade, a subjetividade e as várias racionalidades deste processo de decisão. Cito alguns de seus entrevistados para ilustrar brevemente estas variações:

“Depois que decido qual a melhor solução para o caso vou à lei e ao processo procurar uma fundamentação razoável. Tirando os casos mais óbvios, eu decido primeiro e depois vou buscar a fundamentação para a decisão. Quando pego o processo para fazer a sentença, preciso ler somente as peças essenciais, mas faço isto de trás para frente: primeiro leio a réplica feita pelo advogado do autor, porque ali ele reafirma o que é que o autor quer. Depois leio a contestação e se ficar alguma dúvida vou ler a inicial. Aliás, o pedido tem sempre que ser lido. Havendo um laudo pericial é muito bom e facilita muito porque é possível ler os quesitos e a conclusão para decidir. Muitas vezes, o argumento trazido pelo advogado da parte muda a minha convicção íntima (grifo meu) e me faz mudar a decisão e buscar no processo e na lei elementos de fundamentação para a nova decisão” (Teixeira Mendes, 2008, p. 56).

“Quando eu faço a audiência eu já sei o que vou decidir. É na audiência que eu tenho contato com os fatos. Quando vou fazer a sentença, primeiro eu penso no fato e vejo o que eu vou decidir e aí busco as provas no processo, doutrinas, jurisprudências para justificar minha decisão. Primeiro eu decido. Os fatos me fazem sentir o que eu devo decidir. Os fatos são toda a história que me foi contada durante a audiência” (Teixeira Mendes, 2008, p. 58).

¹²³ A pesquisadora, de fato, adverte desde o começo: “Assim, é importante frisar que as categorias articuladoras *do princípio do livre convencimento motivado do juiz* mudam de um discurso para outro. O modo como aparecem no discurso doutrinário nem sempre é o mesmo com que são expressas no discurso dos juízes a respeito de suas práticas decisórias” (Teixeira Mendes, 2008, p. 21).

As experiências que relatam processos de decisão similares percorrem a pesquisa de Teixeira Mendes. São vários os juízes que reconhecem que primeiro decidem e só depois da decisão leem os autos e consideram as provas. Como diz a autora: “o raciocínio do juiz não parte da análise de provas para as conclusões, mas busca as provas que confirmam sua conclusão” (p. 59). E oferece ainda outros exemplos. Cito alguns outros entrevistados:

“[...] Durante muito tempo houve um certo pudor de dizer isso, mas hoje em dia isso se diz até decisões [*sic*]. Por exemplo: em 95% dos casos, eu já fiz sentença pra decidir um processo eu leio o processo inteiro e quando eu termino o processo, eu digo assim, não, essa pessoa vai ser condenada. Antes de trabalhar a sentença eu já tenho a mais absoluta certeza de qual vai ser minha decisão. Deve ou não deve ser condenado. Esses links talvez na minha prática sejam feitos na medida em que o processo vai acontecendo... Eu interrogo uma pessoa e digo esse cara está mentindo. Isso de certa maneira me condiciona. Quando eu for olhar o processo e me lembrar do interrogatório —para processos eu tenho uma boa memória— já estarei condicionado a ler o processo com um viés condenatório ou absolutório, dependendo do caso específico, por um viés condenatório. [...] Aí o trabalho de justificar a decisão é um trabalho retrospectivo: eu tenho a decisão na cabeça, digo essa pessoa vai ser condenada, agora eu vou sentar e vou justificar isso, vou pegar as razões que permitem chegar a essa conclusão. [...]” (Teixeira Mendes, 2008, p. 59).

“Na verdade eu saí de um extremo para o outro. Eu fui forjado, vamos dizer assim, no início da minha carreira, segundo orientação de alguns juízes de vara civil: Olha, você primeiro sente o processo, toma a decisão e depois procura elementos para sua decisão no processo. Se você achar os elementos para a decisão, então você confirma a sua tendência. Se você não achar, então você decide no outro sentido. [...] Se não conseguir, ele acaba, então, absolvendo. [...] Então a tendência do livre convencimento é sempre você decidir antes e ler o processo depois” (Teixeira Mendes, 2008, p. 70).

Assim, de forma diferente do que a doutrina diz, vários dos juízes entrevistados pela pesquisadora referem que seu “processo decisório parte de uma pré-concepção formada sobre o litígio [...], como base em que ele vai buscar, dentre as provas produzidas, aquelas que se conformam à sua idéia preconcebida” (Teixeira Mendes, pp. 69- 70). Na prática, a experiência dos juízes revela que o processo de decisão e julgamento se desenvolve de uma forma diferente à estabelecida, àquela contemplada como pedra fundamental de um processo objetivo e neutral. Ao decidir primeiro e ajustar os argumentos depois, o juiz de fato escolhe as provas que considera importantes para sua decisão e descarta as que não se

ajustam a seu convencimento, estabelecendo assim uma hierarquia de provas que não tem sustento nem na doutrina nem no processo. Além disto, tal e como registrou Teixeira Mendes, “muitas vezes, estas provas são produto da atividade probatória do julgador, que já a dirige [...] para que ela sirva de premissa e elemento justificador da decisão que já está previamente tomada” (2008, p. 86). Cita um trecho revelador de um dos juízes entrevistados, que disse: “O livre convencimento faz a decisão vir antes. Tanto é assim que na hora que eu faço as perguntas, eu direciono para justificar a minha decisão que já foi tomada” (p. 86). Após uma análise da forma de decidir, o produto –a decisão do juiz, resultado de seu livre convencimento– parece mais fruto do arbítrio e do acaso do que do raciocínio e da valoração objetiva das provas. Tanto assim, que um dos entrevistados reconheceu:

“Eu acho que a decisão não é um processo racional. É uma escolha sentida, intuitiva, chame como quiser. Depois de decidir, eu vou buscando como justificar a minha escolha. Eu acho que o juiz sente, intui, sei lá como é que se pode chamar isto. Eu acho que o juiz não decide, acho que ele escolhe, aí decide e depois justifica” (Teixeira Mendes, 2008, pp. 88- 89).

Qual seria, então, o limite da legalidade? Poderia considerar-se um processo decisório desse tipo, da forma em que os juízes pesquisados descrevem, uma forma de legalismo? Se for o caso, onde estaria a fronteira entre o legalismo e a legalidade? É possível identificá-la? Acho que a pesquisa de Teixeira Mendes mostra, justamente, que há âmbitos e momentos em que a fronteira entre o legalismo e a legalidade –mesmo sendo uma fronteira fictícia, mesmo como um mero instrumento de análise– é ambígua e inexistente; e que nesses momentos e decisões, o legalismo constitui, totalmente, a legalidade. Não há, nessas brechas, uma distinção entre um e outro, nem uma referência ou um parâmetro para distingui-los. Nesse ponto, o nascimento da legalidade pode ser completamente infundado, sem referência externa, sem parâmetro além de si mesmo, além do próprio processo e das possibilidades abertas pelo texto legal. Teixeira Mendes identificou também este paradoxo:

O discurso da lei encontra em si mesmo o seu limite. É a isto que Derrida chama de caráter místico da lei, uma vez que a origem da autoridade, a fundação ou o fundamento, a instauração da lei não pode, por definição, apoiar-se finalmente senão sobre elas mesmas, elas mesmas são uma violência sem fundamento, o que não quer dizer que sejam injustas em si (Teixeira Mendes, 2008, p. 67).

Pode haver, portanto, uma íntima vinculação entre o legalismo e a legalidade, sendo que a produção do legalismo pode constituir, em sua totalidade, a composição da legalidade. Há momentos e instâncias em que as fronteiras entre um e outro se fundem, e ambos passam a ser, de fato, a mesma coisa.

4.3 Em busca das especificidades de um direito administrativo no âmbito urbano

Agora, no entanto, procurarei explorar o lado contrário, quer dizer as especificidades do direito administrativo que vigora no espaço público, nas ruas, nos comportamentos urbanos e nas tramas tecidas entre os mercados informais e os espaços da Cidade do México. Como descrevi alguns capítulos atrás, os *juzgados cívicos* e os procedimentos contemplados na Lei de Cultura Cívica pertencem ao campo do direito administrativo e atuam exclusivamente sob o olhar e o cuidado do Poder Executivo local.

O direito administrativo é a rama do direito que tradicionalmente regula a atividade do Estado, suas decisões e sua relação com particulares. No México, segue-se o modelo francês, onde a avaliação e decisão de conflitos administrativos acontece no sistema do contencioso administrativo, dependente do Poder Executivo, e as decisões ali proferidas adquirem estatuto de coisa julgada e não podem ser revistas pelo Poder Judiciário (vide, por exemplo, Latour, 2004 [2002]). O direito administrativo detém esse grau de autonomia, e ao incluir comportamentos e infrações em sua esfera de atuação, subtrai esse conjunto de tipificações legais do sistema judiciário e os inclui em seus canais e circuitos. Assim, ao situar as infrações da Lei de Cultura Cívica dentro do direito administrativo, as coordenadas e os parâmetros para compreender os processos de avaliação, julgamento e sanção mudam de registro. Os limites tornam-se ambíguos mas os critérios de sanção mimetizam princípios de outras ramas do direito, neste caso, do direito penal –ao considerar tempo de aprisionamento– e do direito cível –ao operar um sistema de multas. Essas sínteses e combinações têm levado a alguns analistas e pesquisadores a identificar um campo híbrido, o do direito penal administrativo, que “concerne às infrações administrativas e os procedimientos utilizados para sancioná-las” (Ríos Espinosa, 2004, p. 70; também Acosta, 2004 identifica o direito penal administrativo). Carlos Ríos Espinosa, por exemplo, identifica com clareza a adoção do conceito de flagrância, próprio do âmbito penal, que opera na Lei de Cultura Cívica:

Son dos los supuestos por los que los elementos de la Policía pueden detener a una persona. El primero se refiere a que el policía presencie la comisión de la infracción. En este supuesto, el legislador ordinario del Distrito Federal quiso emular la regulación que actualmente existe respecto de la flagrancia en el orden penal. Sin embargo, ese régimen es exclusivo de la materia penal. En todo caso tendría que haber hecho una ponderación de la gravedad de la infracción cometida para autorizar la detención en flagrancia, mas en los casos no graves tenía que haberse preservado la comparecencia del inculcado estableciendo ciertas medidas de apremio (Ríos Espinosa, 2004, p. 73).

A inclusão destes princípios e ambiguidades produz oportunidades para o exercício da discricionariedade policial. Ao considerar a segunda hipótese para a detenção de uma pessoa, a de informar a um policial da comissão de uma infração imediatamente depois de ter sido feita ou a de encontrar o objeto, instrumento ou indícios que presumam a participação em uma infração, Ríos Espinosa adverte que:

Se abren las puertas a una enorme discrecionalidad del policía, toda vez que no es conveniente considerar el simple hecho de ser informados de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada como un elemento de convicción lo suficientemente fuerte como para concluir la efectiva responsabilidad del presunto infractor, si no se apoya en otros datos que así permitan presumirlo. [...] Bastará la simple información proporcionada por un particular, considerada aisladamente, para detener a una persona, sin necesidad de mayores elementos de convicción. [Esto es] es violatorio del principio de presunción de inocencia porque señala que bastará con que sean informados de la comisión de una infracción para proceder a la detención de una persona. Es decir, será suficiente el simple dicho de alguien, sin necesidad de mayores elementos de convicción, para borrar la presunción general de libertad e inocencia que la Constitución confiere a todos los gobernados. Más aún, bastará también que se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción, para los mismos efectos (Ríos Espinosa, 2004, pp. 73- 74 e 77).

Esses riscos apareceram com frequência nas observações de campo que relatei no capítulo anterior. A discricionariedade policial que cimenta o funcionamento da Lei de Cultura Cívica e do *juzgado cívico* revive a noção de “cheque em cinzento” que postulou Hélène L’Heuillet (2004) como característica central do poder de polícia, um poder opaco, difuso, que precisa agir com rapidez, mas que, ao momento de exercê-la, coloca em questão a segurança e a liberdade das pessoas. Na aplicação da Lei de Cultura Cívica, o policial exerce esse poder para atuar com velocidade e eficiência, mas sustrae seu comportamento dos limites procedimentais de respeito de direitos e garantias.

Assim também, nas observações de campo apareceram outros traços do sistema dos *juzgados cívicos* que sugerem uma hibridização delicada entre o administrativo e o penal. Estes traços difuminam as fronteiras de um direito administrativo que se supõe diferente e independente dos instrumentos de outras ramas do direito, especialmente do direito penal. No entanto, o paradoxo novamente aparece, já que no funcionamento desse direito, sob a definição, os procedimentos e as instituições do contencioso-administrativo, instala-se a indeterminação de seus instrumentos e seus limites de atuação e a autonomia para escolher e absorver os instrumentos próprios de outras ramas. Assim, por exemplo, ao se contemplar a possibilidade de sancionar com aprisionamento nas *galeras* do *juzgado*, começa a capilarizar-se o direito penal.¹²⁴ Uma vez colocada essa capilaridade, a aritmética do tempo –a contagem do tempo de aprisionamento a partir da sanção estabelecida na lei– trabalha na escala das horas. O aprisionamento administrativo apaga uma especificidade do direito penal e erigi-se como um aprisionamento *sui generis*, um aprisionamento permutável pelo pago de multas e negociável na escala das horas. Além disto, combina-se com a ausência do princípio de inocência, com a falta de um mecanismo do contraditório e com a inexistência de um sistema de provas, evidências e avaliação de indícios. A suspeita que define o processo no *juzgado cívico*, desde o princípio de flagrância que credita o policial para fazer a detenção de um possível infrator até a impossibilidade de provar a veracidade da acusação e dos dados registrados, estende o caráter condenatório do aprisionamento à rama do direito administrativo. Porém, na rama penal, o aprisionamento é um resultado, uma fase posterior a um procedimento de julgamento, com uma parte acusadora e uma defensora, com apresentação de provas e testemunhas. Por isso, a ausência dos elementos de proteção dos direitos individuais e de garantia do devido processo faz com que a indeterminação que caracteriza o direito administrativo funcione como uma permissão para estratégias de exceção. Esse uso do direito administrativo apresenta-se então como uma forma para evadir as limitantes e garantias dos processos penais no Poder Judiciário –como o princípio do contraditório, que garante o direito à defesa e assegura a igualdade das partes; o princípio do devido processo legal, que prevê o cumprimento de todas as etapas previstas na lei para dotar de validade um ato da autoridade; o princípio de inocência, que afiança a inocência do acusado até que se demonstre o contrário– e para instaurar medidas que, sob a fachada de um direito administrativo, quebram as proteções básicas às garantias individuais. Em certos pontos e momentos, o direito administrativo funciona como um

¹²⁴ Devo a Rafael Godoi, colega do grupo “Cidade e Trabalho”, esta observação.

dispositivo de exceção. Em palavras de Guillermina Seri: “manter a ordem pública, se infere, requer de uma constante suspensão e redefinição da lei” (Seri, 2011, p. 362. Tradução minha).

4.3.1 Um direito como dispositivo de exceção

Na cidade de Buenos Aires, por exemplo, segundo pesquisas de María Victoria Pita (2012), as situações se assemelham às observadas na Cidade do México. Lá também o Código Contravencional estabelece

um direito de polícia que –de fato– organiza, regula e administra as atividades de sujeitos e grupos sociais (coletivos específicos) definidos e tipificados pela mesma agência policial como objeto de seu controle: *vendedores ambulantes, pessoas em situação de prostituição pelas ruas, feirantes de mercados* e outros tantos que, pelo próprio fato das identidades não serem unidimensionais, são também pessoas que pertencem aos setores populares, alguns deles jovens e/ou migrantes, e/ou moradores de bairros humildes ou vilas em situação de emergência. Todos eles, em sua relação com a polícia (tanto com a “instituição”, quanto como os agentes com os quais tratam no cotidiano), *negociam, com diversos graus de liberdade e autonomia, em cada situação e em cada contexto, como contornar, aceitar ou resistir ao controle e à vigilância policial* (Pita, 2012, p. 110. Grifos meus).

Acontece então que esse “direito de polícia”, como o chama Pita de forma provocadora, estabelece “modos de regulação, formal e informal, tanto quanto [...] formas de negociação entre as partes, na qual a *própria aplicação dos procedimentos (legais e formais)* é o objeto da negociação, bem ou mal sucedida, envolvendo acordos ou desacordos, submissão ou resistência (Pita, 2012, p. 110. Grifos meus). Sua descrição, novamente, atinge com suma clareza as práticas em questão:

É a polícia quem tem o poder e a prerrogativa de gerir a atividade desses grupos sociais, lavrando ocorrências, indicando o cometimento de uma falta ou contravenção, fazendo advertências, ou, então, realizando detenções para averiguação de identidade. Mas é também a polícia que lhes impõe fazer certos “arreglos” como o preço para trabalhar sem ser “incomodado”. Esses “arreglos” pressupõem a coação e intimidação e, às vezes, a ameaça da força, quer dizer, extorsões, além de diversas formas de violência moral. Na maioria das vezes, sob a ameaça de violência física e/ou moral, esses “arreglos” colocam em jogo, como elemento da negociação, a aplicação ou não aplicação da própria lei. Espera-se chegar a algum tipo de acordo, seja formal, seja (i)lícito, mais ou menos estável, mais ou menos precário. E espera-se que esses acordos

resultem de uma combinação entre as partes, em que pese os diferenciais de poder e a cota de coação implicados (Pita, 2012, p. 111).

O paradoxo aparece, então, de forma imponente: o poder para fazer cumprir a ordem legal (objetivo do corpo policial) produz, por sua vez, a própria negociação da aplicação legal. Esse poder –o poder para perseguir fins de direito– termina impondo um mecanismo para negociar a observância da lei, quebrando o próprio fim legal. O “direito de polícia” figura então, justamente, como o direito que funciona nas margens da legalidade, e que erige, de forma constante, práticas que constroem o poder estatal, sua autoridade e suas fronteiras. Essa “margem” da legalidade (no sentido de Das & Poole, 2004), define e redefine constantemente os parâmetros da ordem legal e, especialmente, os limites entre o legal e o ilegal, limites inconstantes, mutáveis. As práticas que descreve Pita –os “arreglos”, a coação, a intimidação, a ameaça da força, as extorsões, a violência moral– constituem dispositivos políticos que geram espaços de poder e que configuram as formas pelas quais o Estado reclama sua presença (vide Ferguson & Gupta, 2002; Gupta, 2006).

Como procurei expor no primeiro capítulo, a importância do foco nas práticas, do olhar sobre o minúsculo, é a de considerar a construção do poder estatal em suas táticas de sujeição e governo, de observar a conformação de um campo de forças que se estrutura ao redor das normas e regras. Não é assunto menor, já que como bem sugerem as pesquisas e análises sobre antropologia do Estado e do poder, o próprio Estado é produzido nesses campos de ambivalência, campos onde a lei está se constituindo, onde a noção de ordem está sendo gerada. Quero reter essa ideia geral, essa noção orientadora, e vinculá-la com a elaboração de Timothy Mitchell, a de que “o fenômeno que chamamos ‘o Estado’ surge a partir de técnicas que permitem que práticas materiais mundanas assumam a aparência de uma forma abstrata, imaterial” (Mitchell, 2006, pp. 169- 170), dando uma coerência, por vezes imaginária, à noção do Estado. No fundo, na origem, há um conjunto de práticas repetidas e hierarquizadas que veiculam e estruturam a ideia de uma construção maior, imóvel, independente das atividades cotidianas dos agentes que as ostentam. Bruno Latour também identificou esse poder criador das práticas, das minúcias, do acontecer corriqueiro quando escreveu que “uma essência não está em uma definição, mas em uma prática, uma prática situada, material, que une toda uma gama de fenômenos heterogêneos de uma certa maneira específica” (Latour, 2009 [2002], p. x). São essas técnicas e práticas materiais e mundanas que estão sob o foco desta pesquisa, e que, como construções geradas em campos particulares, geralmente campos de ambivalência, problematizam e colocam em questão a legalidade como uma fronteira de demarcação do poder estatal.

No exercício dessas práticas, no uso do direito de polícia, dessa forma particular de estabelecer a exceção da lei em nome da lei, Pita identificou a existência de zonas “que se apresentam como espaços sociais que criam as condições necessárias à expansão do estado de polícia (espaços sociais nos quais o poder de polícia vigora sobre todo e qualquer direito e é soberano)” (Pita, 2012, p. 111). Não são zonas caracterizadas pela ausência do direito, mas pela presença dominante de um direito particular, um direito “desativador” de outros direitos, um direito de polícia. A venda ambulante e os mercados informais e ilegais que vivem da rua e do espaço público configuram um território ideal para essas zonas. Mas os comportamentos e infrações contemplados nos ordenamentos de “compostura social” – como a Lei de Cultura Cívica na Cidade do México e o Código Contravencional em Buenos Aires– também abrem o leque e ampliam as oportunidades para estender as táticas e o campo de intervenção direta do poder policial. Assim, como identificou Pita, “é fato que [os policiais] concentram em suas mãos o poder de perseguir e também o de condenar com penas que vão desde as multas até a prisão por um máximo de 30 dias,¹²⁵ concentrando, dessa forma, duas das três atribuições em um único órgão público: perseguir (poder de polícia) e aplicar penas (poder judicial)” (Pita, 2012, p. 115).

É assim que o particular direito de polícia gere territórios específicos e administra os modos de vida de grupos e pessoas que transitam pelos circuitos do legal e do ilegal, que sobrevivem na precariedade e no trabalho sem forma, que transpassam constantemente as fronteiras incertas entre a legalidade e a contravenção, que redefinem dia com dia os parâmetros da sanção e da negociação. Os limites desse direito e dessas formas de gestão não são estáveis e as fronteiras entre a flexibilidade da lei e a violação da ordem legal – tanto de um lado quanto do outro: tanto por parte dos grupos governados quanto dos corpos policiais– são tênues e frágeis. No entanto, o jogo de indeterminação e exceção que define as funções administrativas da polícia pode mostrar com maior clareza os riscos e os perigos dessas ambiguidades, dessa falta de limitantes.

Ao pesquisar o controle policial da “desordem” e da “moralidade” –consumo de álcool, vagabundagem, inclusive “atitude suspeitosa”– nas ruas de Buenos Aires, Sofia Tiscornia (2004b) identificou a ambiguidade das contravenções que compõem o âmbito do controle administrativo policial e o perigo que representa a composição híbrida entre o direito administrativo e o direito penal. Ela adverte que a própria autonomia do poder

¹²⁵ Pita refere-se ao caso de Buenos Aires, exclusivamente. Na Cidade do México, o aprisionamento não pode ultrapassar 36 horas para infrações administrativas, por mandato constitucional. A sanção, além disto, é imposta pelo juiz cívico e não por um elemento policial.

policial pode colocar em risco o cumprimento e eficácia da ordem legal:

Esa indefinición, la labilidad de los límites de las figuras contravencionales, las equívocas y multifacéticas formas de intervención policial sobre los cuerpos, la imposibilidad – en definitiva – de precisar la zona de acción correccional, complicará a lo largo de los años la discusión jurídica sobre la “naturaleza” de las contravenciones, preguntándose *si habitan el espacio de la administración del estado o el espacio del castigo y la pena*. Y, por otra parte, y paralelamente al debate en el estricto campo profesional de los juristas, irá expandiendo ‘el derecho’ de la policía, en el sentido que Walter Benjamín daba al concepto, como *expansión de una zona gris en la que el Estado es incapaz de garantizar por medio del orden legal, sus propios fines* (Tiscornia, 2004b, p. 60. Grifos meus).

No percurso de suas pesquisas, Tiscornia analisou uma técnica da polícia argentina para o controle de multidões e protestos: a *razzia*, que emula, segundo a pesquisadora, uma técnica de guerra. Ao utilizar a *razzia*, explica Tiscornia, a polícia tem por objetivo “cercar um prédio, uma população, uma rua, um bairro, impedir os movimentos das pessoas que ficam presas no cerco; obrigá-las a subir a veículos policiais ou veículos de transporte coletivo e conduzi-las a território policial, geralmente a delegacia. Começa então um processo de desumanização em que se exige obediência, cumprimento irrestrito das ordens e gritos policiais, submissão, servilismo” (Tiscornia, 2004b, p. 60. Tradução minha). A ambivalência do poder de polícia e de suas táticas de controle é justamente a criação de um momento e de um espaço em que “cessam os direitos por um tempo –por vinte e quatro horas, por uns dias, por dez horas, é quase aleatório”, com golpes, maltratos e a ausência de direitos individuais (Tiscornia, 2004b, p. 61. Tradução minha). Os excessos dessas táticas – as lesões corporais graves, os danos físicos permanentes, as mortes– amparam-se sob a indefinição desse poder administrativo, enquanto os resultados não figuram como delitos, como homicídios, mas como fatos com a etiqueta de procedimentos administrativos.

Qual é então a especificidade do direito administrativo no tratamento de infrações e comportamentos no espaço urbano? As pesquisas e análises concordam em que o poder de polícia que encarna o direito administrativo de controle e prevenção cria oportunidades para uma atuação que, sob controles judiciais, não teria justificação legal. Ao procurar movimentos rápidos e ágeis, o direito administrativo encarnado num direito de polícia quebra as garantias legais e suspende os direitos dos cidadãos. É um poder exercido por exceções constantes, que dilui a própria noção de ordem legal embora deva ser um instrumento para conservar o direito. Este uso do direito administrativo –que vigora nas

políticas de segurança cidadã, de prevenção do delito e proteção do espaço público— tal parece, escapa à lei em nome da lei. Como diz Tiscornia, essas políticas “habilitam um campo em que as medidas administrativas substituem em forma gradual e sustentada ao império da lei” (2004a, p. 89. Tradução minha). O grande poder da Lei —em maiúsculo, como ideia geral, conceito abstrato— neste caso não é somente a circunscrição de um campo legal, de um espaço reconhecido de poder, mas a capacidade de ocultar o núcleo discricionário do poder de polícia, do poder estatal.

4.3.2 A expansão do direito administrativo

O uso da Lei de Cultura Cívica no Centro Histórico da Cidade do México testemunha uma tendência inflacionária do direito administrativo para cobrir funções de gestão e controle de populações e espaços. Katherine Beckett e Steve Herbert (2008), por exemplo, documentaram outras experiências que abonam a esta expansão de dispositivos de controle estatal. Em geral, leis e instrumentos governamentais para gerir comportamentos e espaços públicos aumentam as capacidades e atribuições dos governos locais para regular dinâmicas e territórios urbanos. São regulações que definem exclusões que, segundos os autores, ao estar fora do campo penal —e geralmente dentro da esfera civil ou administrativa— exonera às autoridades da obrigação de garantir o devido processo nos procedimentos de controle e gestão. Assim, apesar de serem colocadas como medidas alternativas de punição, as técnicas utilizadas definem e criam novas ofensas criminais e administrativas, resultando em violações que recorrem, precisamente, a medidas punitivas que mimetizam os instrumentos tradicionais, como visitas às cortes, audiências administrativas e inclusive aprisionamentos breves. Além disto, ao combinar elementos criminais, cíveis e administrativos, há pouca oportunidade para contestar as táticas, enquanto se expande a autoridade do Estado e sua capacidade de vigilância e ação (Beckett & Herbert, 2008, pp. 9- 16). Os controles, como procurei explicar no capítulo anterior, são minimizados e o arbítrio domina a cena. Já em 2004, a Comissão de Direitos Humanos do Distrito Federal resumiu as práticas do descontrole que caracterizam os *juzgados cívicos* na Cidade do México e que, uma década depois, ainda configuram o funcionamento destas instituições:

La ley permite que el procedimiento para sancionar las faltas administrativas se dé a partir de la remisión de la Policía, sin que exista necesariamente una denuncia. Sin embargo, no se cuenta con los mecanismos que resguarden el principio de presunción de inocencia. La detención de la persona es realizada por los elementos de la Policía e informada al juez, incluso, sin que se hayan asentado por escrito los cargos, basados en

hechos supuestamente flagrantes y no existen las condiciones para que el arrestado pueda atestiguar adecuadamente pues, por lo general, no cuenta con un defensor de oficio o una persona de su confianza. El caso más grave es el de las y los acusado de ingerir bebidas embriagantes en la vía pública. La o el detenido no es sometido a un reconocimiento médico apropiado, sino examinado para que el juez pueda sustentar el arresto. De esta manera, se obtiene la prueba de que el acusado ha ingerido alcohol, pero no de que haya bebido en un lugar público: se da valor probatorio al dicho del policía, y el juzgador acepta que la versión del detenido es falsa. De esta manera, se incumple con la imparcialidad y la sustanciación de cualquier acusación y la persona queda en estado de indefensión. [...] El inadecuado procedimiento administrativo para el registro de infractores y de las boletas de remisión que permite que las autoridades no den información o, incluso, puedan alterarla da margen de maniobra al personal del Juzgado y a los policías para determinar arbitrariamente la situación de las y los detenidos (CDHDF, 2004, p. 76).

O crescimento do direito administrativo no controle de pessoas, comportamentos, espaços e mercados de troca coloca ao Estado como instância que acusa e julga, sem mediação, revisão ou controle dos procedimentos aplicados. Nos *juzgados cívicos*, por exemplo, é a administração pública quem acusa, qualifica as provas, julga e sanciona ao possível infrator. Mas a sanção, de fato, excede a decisão sancionadora do juiz, já que o simples fato de ser apresentado perante o juiz implica que o possível infrator já foi privado da sua liberdade antes da avaliação de sua conduta pela autoridade competente.

Essa configuração e esse uso do direito administrativo para conduzir a conduta de populações e a gestão de espaços e seus mercados intervém, portanto, não somente nas garantias básicas dos indivíduos –sua liberdade, sua presunção de inocência, as garantias do devido processo, o princípio do contraditório– mas também arrebatam formas de supervivência, tempo de trabalho, marcadoras dos circuitos de troca, dinheiro, espaços de sociabilidade econômica e de “mobilidade lateral”. É uma presença particular do poder estatal, uma forma própria, situada e empírica que, ao aglomerar uma série de práticas, também veicula uma imagem do poder, da autoridade política e da autonomia estatal.

4.4 Reflexões finais. À guisa de conclusão

As várias possibilidades na produção dos legalismos mostram que o campo do legal não é, na prática, o espaço privilegiado da objetividade estatal, o campo da racionalidade, do limite e do controle justificado. Em práticas e contextos situados, o uso da lei foge à definição da legalidade como o espaço por excelência da igualdade social. O legalismo, do meu ponto de vista, ilustra os caminhos e os circuitos pelos quais a lei, nestas experiências, pode se situar na margem da justiça. Angelina Peralva faz referência a estas tramas legais quando reflete sobre a noção de “ilegalismos” de Foucault. Ela reconhece que “a lei é uma variável de ajustamento das relações de poder” (“Prefácio”, in Telles, 2010, p. 10), que, de fato, ela não reflete uma estrutura igualitária de dominação, mas uma estrutura de diferenciação e exploração.

Portanto, a Lei, com maiúsculo, não é a figura totalizante do poder do Estado, como dizem Fischer e Spire. Essa noção de lei, essa ficção de sua construção conceitual, “deixa na sombra os múltiplos usos micro-sociológicos das normas jurídicas” (Fischer & Spire, 2009, p. 14). O que procurei desenvolver nesta pesquisa foi, justamente, uma exploração empírica, de orientação etnográfica, sobre o uso micro-sociológico de uma norma jurídica. Os achados dessa exploração revelaram tramas e contextos situados em que a aplicação de um direito administrativo, com delicadas proximidades aos instrumentos e procedimentos do direito penal, mostra as ambivalências implicadas na produção e gestão da ordem. Não se trata, nesta rama do direito, de processo, julgamento e garantia de direitos individuais e normas processais, mas de gerir uma interação particular entre o Estado e o cidadão, interação em que está em jogo a validade e a operação da noção de “ordem pública”.

Ao longo da dissertação procurei unir estes dois planos de análise: o teórico-metodológico, sobre a Lei e seus usos e modos operatórios, que apresentei no capítulo 1 e discuti também em alguns trechos do capítulo 4, com um plano histórico-empírico, que discutisse meus achados de campo em diálogo com tendências contemporâneas da gestão dos espaços urbanos e da lógica securitária, que descrevi no capítulo 2 em diálogo com o capítulo 3 e algumas porções do capítulo 4. A relevância de vincular uma perspectiva com outra, de fazer dialogar um plano à luz das questões apresentadas no outro plano, era explorar o acionamento das dimensões de exceção, a desativação da própria dimensão normativa do direito e da lei. Acredito que esse diálogo, esse constante trânsito de um plano a outro, lança luz sobre a operação do aparato estatal, sobre sua forma de controlar o espaço

e de produzir a ordem, mas também sobre as várias ficções do discurso sobre o Estado e sua legitimidade, sobre a Lei e seu funcionamento objetivo e igualitário. Acredito com isto que a prática desafia os conceitos, os molda, os questiona e modifica. Os significados adquirem então outro conteúdo e veiculam outros tipos de experiência. Na ótica dos usos micro-sociológicos da lei, como os chamam Fischer e Spire, na ênfase nas miudezas dos casos, vão se perfilando os modos práticos pelos quais o chamado Estado de direito –tão discutido, exigido e celebrado no contexto da transição democrática mexicana– transforma-se, na verdade, em outra coisa, em algo diferente e afastado da garantia da lei diante o arbítrio dos homens.

O acionamento do direito administrativo próprio da Lei de Cultura Cívica mostra que as técnicas de controle social combinam instrumentos penais e cíveis, mas por sua inscrição legal, são apresentados como medidas administrativas, operações rotineiras de controle e vigilância. Katherine Beckett e Steve Herbert (2008) descreveram esta guinada com suma clareza. Segundo os autores:

Embora as técnicas sobre as quais nos concentramos se construam desde os códigos de compostura, essas novas práticas de controle social descansam em uma complexa mistura de autoridade civil, administrativa e criminal, e têm sido apresentadas pelos defensores como alternativas à detenção e o encarceramento. Eles operam, no entanto, para expandir o número de comportamentos sujeitos a inquérito, detenção e encarceramento. [...] Essas ordenanças fornecem à polícia um importante conjunto de ferramentas para manutenção geral da ordem e permitem regularmente à polícia fazer detenções e realizar buscas que de outra forma não teria autoridade legal para fazer. Em suma, as leis de compostura expandiram significativamente as capacidades dos governos locais para regular os residentes e os espaços urbanos (Beckett & Herbert, 2008, pp. 6 e 9. Tradução minha).

É por isso justamente que se diz que para contornar os constrangimentos da justiça se mobiliza o direito administrativo, já que as exclusões que se operam através deste direito estão definidas como questões extrajudiciais e, por isso, a autoridade se exime de respeitar as garantias procedimentais (Beckett & Herbert, 2008; Beckett & Herbert, 2010). A etiqueta do “direito administrativo” fica suspensa numa indefinição, numa zona de ambiguidade, mas com a plena capacidade de produzir consequências, de ter efeitos de poder. No plano teórico-metodológico, a ambiguidade e incerteza deste campo do direito potenciam sua flexibilidade para adotar instrumentos próprios de outras ramas do direito, escapando aos controles dos processos e verificações que operam nos circuitos do Poder Judiciário. No plano empírico, especialmente nas experiências do meu campo, a incerteza

que caracteriza o funcionamento do direito administrativo faz possível, justamente, a multiplicação de verdades construídas, de dados fabricados, de meias-verdades e meias-mentiras, de julgamentos incertos, produzidos mediante instrumentos políticos.

A falta de controle e de instrumentos de veridicidade cria a percepção de que o *juzgado*, como instância que funciona sob a lógica do direito administrativo, produz verdades próprias, verdades autónomas, independentes das experiências dos possíveis infratores. Isto gera a ideia de uma autonomia da instância administrativa, de um poder com movimento próprio. Esse movimento ilustra o fato de que a autoridade continue fazendo a mesma rotina um dia após o outro. Todos os dias, esses mesmos juízes e secretários, esses mesmos médicos, esses mesmos policiais chegam a esse mesmo trabalho e fazem a mesma coisa. Pegam uma pessoa, a levam ao *juzgado*, escrevem uma *boleta* e cobram uma multa. O mecanismo do *juzgado* produz isso perpetuamente, em uma produção que, de fato, tras dias de observação e reflexão dei-me conta que é requisito para sua própria reprodução: essas mesmas pessoas que entram precisam sair para ser novamente pegas depois. A lógica não é terminar com as remissões, senão continua-las, geri-las, contá-las, registrá-las. A metáfora do absurdo, da ficção, se insinua com muita força. É, de fato, uma metáfora recorrente na vida política mexicana: a cenificação, o teatro, fazer de conta que fazemos as coisas – a “política ficção”. É a lógica da gestão da ordem, do encontro direto entre o Estado e o cidadão, um modo de dominação operado especialmente pelos agentes do Estado. Michel Foucault, em um artigo que publicou na revista *Le Nouvel Observateur* com motivo dos protestos dos trabalhadores metalúrgicos em 23 de março de 1979, em Paris, escreveu a relação do risco e da suspeita com a produção da verdade. Acredito que suas linhas ajudam a ilustrar o argumento desta dissertação. Cito a tradução em Espanhol:

Son estos, los peligros, los que marcan la importancia relativa de las infracciones: gran peligro de una piedra arrojada, pequeño peligro de un gran fraude fiscal. Y además: ¿la infracción ha sido mal establecida? No importa, si detrás de esos hechos dudosos se perfila un peligro cierto. ¿No existe la certeza de que un manifestante haya lanzado golpes? En todo caso, detrás de él estaba la manifestación, y más allá, todas las venideras, y aún más allá la violencia en general y el desempleo [...]. La justicia debe reaccionar ante el peligro real, más aún que ante el delito comprobado” (Foucault, 2012, p. 205).

O direito administrativo opera precisamente sob esta lógica. No *juzgado cívico*, como no protesto de rua, a falta de certeza não é empecilho para julgar e punir. Como diz Foucault, se a infração foi mal estabelecida, pouco importa. Atrás de uma acusação de

infração incerta há milhares de trabalhadores, centenas de milhares de vendas, mercadorias, transações, riscos, etc. A só existência dessas possibilidades justifica a ação do aparato estatal. O poder dita o fato, o poder controla a verdade.

Assim, a falta de controle e de instrumentos de veridicidade produz sobretudo um direito de exceção, um direito alheio aos limites, ao cumprimento estrito de regras, de modo que, em certos contextos e em interações particulares, o direito administrativo se constitui em uma margem, uma margem das garantias, uma margem do devido processo: uma suspensão não anunciada, um acionar urgente da ação de ordem, a instrumentação da negociação como modo de operação.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMS, Philip. "Notes on the Difficulty of Studying the State". In SHARMA, Aradhana & GUPTA, Akhil. *The Anthropology of the State: A Reader*. Oxford: Blackwell, 2006, pp. 112- 130.

ACOSTA, Fernando. "Os ilegalismos privilegiados". *Antropolítica*. Núm 16, 2004, pp. 65-98.

AGUAYO QUEZADA, Sergio & TREVIÑO RANGEL, Javier. "El «piadoso olvido»: el PAN y los derechos humanos". In ALVARADO, Arturo & SERRANO, Mónica (coords.). *Los grandes problemas de México. Tomo 15: Seguridad nacional y seguridad interior*. México: El Colegio de México, 2010, pp. 331- 361.
Disponível em: <http://2010.colmex.mx/16tomos/XV.pdf>

ALBA VEGA, Carlos & LABAZÉE, Pascal. "Regulação social e violência no universo da economia informal. O caso do centro histórico da cidade do México". In AZAÏS, Christian, KESSLER, Gabriel & TELLES, Vera da Silva (orgs). *Ilegalismos, cidade e política*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012, pp. 81- 108.

ALVARADO MENDOZA, Arturo. *El tamaño del infierno: un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. México: El Colegio de México, edição eletrônica, 2012.

ALVARADO, Arturo & DAVIS, Diane E. "Participación democrática y gobernabilidad en la Ciudad de México: el reto del PRD en la transición política". *Estudios sociológicos*. Vol. XXI, núm. 1, 2003, pp. 135- 166.
Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/598/59806104.pdf>

AUYERO, Javier. *Poor People's Politics. Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*. Durham & London: Duke University Press, 2000.

AUYERO, Javier. *Routine Politics and Violence in Argentina. The Gray Zone of State Power*. Nova York: Cambridge University Press, 2007.

AUYERO, Javier. "Los sinuosos caminos de la etnografía política". *Revista Pléyade*. núm. 10, julho- dezembro 2012, pp. 15- 36.

AZUELA, Antonio. "¿Algo que no sepamos? Casi todo". *Nexos*. Fevereiro de 2011.
Disponível em: <http://www.nexos.com.mx/?p=14122>

BARBOSA, Mario. "La política en la Ciudad de México en tiempos de cambio (1903-1929)". In RODRÍGUEZ KURI, Ariel (coord.). *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*. México: El Colegio de México, 2012, pp. 363-415.

BECERRA, Ricardo, SALAZAR, Pedro & WOLDENBERG, José. *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena, 2000.

BECKETT, Katherine & HERBERT, Steve. "Dealing with Disorder: Social Control in the Post-Industrial City". *Theoretical Criminology*. Vol. 12 (2008), núm. 1, pp. 5- 30.

BECKETT, Katherine & HERBERT, Steve. *Banished: The New Social Control in Urban America*. Nova York: Oxford University Press, 2010.

CASAR, María Amparo. "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México". *Política y gobierno*. Vol. III (1996), núm. 1, pp. 61-92.

CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI Editores, 2004 [1978].

CENTRO DE LA VIVIENDA Y ESTUDIOS URBANOS, A.C. (CENVI). "Programa parcial de desarrollo urbano del Centro Histórico de la Ciudad de México". Disponível em: http://www.cenvi.org.mx/programa_CH.html
Consultado em 4 de julho de 2014.

CHASIN, Ana Carolina da Matta. *Uma simples formalidade: estudo sobre a experiência dos Juizados Especiais Cíveis em São Paulo*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2007. Dissertação de Mestrado em Sociologia.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (CDHDF). *Informe especial sobre la situación de los juzgados cívicos del Distrito Federal durante el 2004*. México: CDHDF, 2004.
Disponível em: <http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/juzgadoscivicos/juzgados.pdf>

CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA JUSTICIA PENAL, A.C. "La inseguridad en 2002". *Revista Entorno*. Mayo 2003.
Disponível em: <http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/Entorno/2003/may03/d.htm>

CORTÉS, Hernán. *Cartas de relación*. México: Porrúa, 1973.

CROSS, John C. *Informal Politics. Street Vendors and the State in Mexico City*. California: Stanford University Press, 1998.

DAS, Veena. "The Signature of the State: The Paradox of Illegibility". In: *Life and Words: Violence and the Descent into the Ordinary*. Berkeley/Los Angeles: University California Press, 2007, pp. 162- 183.

DAS, Veena & POOLE, Deborah. "State and Its Margins: Comparative Ethnographies". In DAS, Venna & POOLE, Deborah (eds.). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press, 2004, pp. 3- 33.

DAVIS, Diane E. *El leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999 [1994].

DAVIS, Diane E. “El factor Giuliani: delincuencia, la «cero tolerancia» en el trabajo policiaco y la transformación de la esfera pública en el centro de la ciudad de México”. *Estudios sociológicos*, vol. XXV, núm. 75, 2007, pp. 639- 681.

Disponível em: http://biblio-codex.colmex.mx/exlibris/aleph/a21_1/apache_media/3RPCGYSAI56I1IBVNVG6PKK826LCU.pdf

DÍAZ, Elías. “Estado de Derecho y legitimidad democrática”. In CARBONELL, Miguel; OROZCO, Wistano & VÁZQUEZ, Rodolfo (coords.). *Estado de Derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México: Siglo XXI- UNAM- ITAM, 2002, pp. 61- 95.

DROIT, Roger-Pol. *Michel Foucault: Entrevistas*. Tradução de Vera Portocarrero e Gilda Gomes Carneiro, São Paulo: Edições Graal, 2006.

ESCALANTE GONZALBO, Fernando. “Panorama del homicidio en México. Esquema de análisis territorial 1990-2007”. In ALVARADO, Arturo & SERRANO, Mónica (coords.). *Los grandes problemas de México. Tomo 15: Seguridad nacional y seguridad interior*. México: El Colegio de México, 2010, pp. 301- 329.

Disponível em: <http://2010.colmex.mx/16tomos/XV.pdf>

ESCALANTE GONZALBO, Fernando. *El crimen como realidad y representación. Contribución para una historia del presente*. México: El Colegio de México, 2012.

EWICK, Patricia & SILBEY, Susan S. *The Common Place of Law: Stories from Everyday Life*. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

FERGUSON, James & GUPTA, Akhil. “Spatializing States: Toward and Ethnography of Neoliberal Governmentality”. *American Ethnologist*. vol. 29, núm. 4, 2002, pp. 981- 1002.

FISCHER, Nicolas & SPIRE, Alex. “L’État face aux illégalismes”. *Politix*, no. 87, 2009, pp. 7- 20.

FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Tradução de Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Moraes, Rio de Janeiro: Editora Nau e Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 3ª edição, 2002 [1973].

FOUCAULT, Michel. *El poder, una bestia magnífica. Sobre el poder, la prisión y la vida*. Edição de Edgardo Castro e tradução de Horacio Pons. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2012.

FOX, Vicente. “Discurso toma de protesta”. 1 de dezembro de 2000.

Disponível em: <http://www.retoricas.com/2010/05/vicente-fox-discurso-investidura-toma.html>.

Consultado em 20 de julho de 2013.

FREIRE da SILVA, Carlos. “Mercado informal e Estado: jogos de poder entre tolerância e repressão”. In AZAÏS, Christian, KESSLER, Gabriel & TELLES, Vera da Silva (orgs). *Ilegalismos, cidade e política*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012, pp. 57- 80.

FREIRE da SILVA, Carlos. *Das calçadas às galerias: mercados populares do centro de São Paulo*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2014. Tese de doutorado em Sociologia.

Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-31032015-105012/>

FULLIN, Carmen Silvia. *Quando o negócio é punir: uma análise etnográfica dos juizados especiais criminais e suas sanções*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2011. Tese de Doutorado em Antropologia Social. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-29062012-134149>

GANTÚS, Fausta. “La traza del poder político y la administración de la ciudad liberal (1867- 1902)”. In RODRÍGUEZ KURI, Ariel (coord.). *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*. México: El Colegio de México, 2012, pp. 287- 362.

GARLAND, David. *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.

GEERTZ, Clifford. *The Interpretation of Cultures*. Nova York: Basic Books, 2000 [1973]. Versão eletrônica de Kindle.

GRUZINSKI, Serge. *La Ciudad de México: una historia*. Trad. de Paula López Caballero, México: Fondo de Cultura Económica, edição eletrônica, 2012 [1996].

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (GDF). “Acuerdo por el que se expide el Plan integral de manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México”. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 17 de agosto de 2011.

Disponível em: http://www.autoridadcentrohistorico.df.gob.mx/noticias/articulos/plan_de_manejo.pdf em:
Consultado em 10 de junho de 2014.

Gobierno del Distrito Federal (GDF). *Segundo Informe de Gobierno. Informe estadístico*. México, 2014, pp. 309- 310.

Disponível em: <http://www.informe.df.gob.mx/Informe%20Estad%C3%ADstico%202013-2014.pdf>

GUPTA, Akhil. “Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics and the Imagined State”. In SHARMA, Aradhana & GUPTA, Akhil (eds.). *The Anthropology of the State: A Reader*. Oxford: Blackwell, 2006, pp. 211- 242.

HERRERA-LASSO M, Luis. “Inteligencia y seguridad nacional. Apuntes y reflexiones”. In ALVARADO, Arturo & SERRANO, Mónica (coords.). *Los grandes problemas de México. Tomo 15: Seguridad nacional y seguridad interior*. México: El Colegio de México, 2010, pp. 191-225.

Disponível em: <http://2010.colmex.mx/16tomos/XV.pdf>

LATOUR, Bruno. *La fabrique du droit: Une ethnographie du Conseil d’État*. Paris: La Découverte/ Poche, 2004 [2002].

LATOUR, Bruno. *The Making of Law. An Ethnography of the Conseil d'État*. Cambridge: Polity Press, 2009 [2002].

L'HEUILLET, Hélène. *Alta polícia, baixa política: uma abordagem histórica da polícia*. Trad. de Luis Fonseca, Lisboa: Notícias editorial, 2004 [2001].

LIMA, Roberto Kant. “Direitos civis e direitos humanos: uma tradição judiciária pré-republicana?”. *São Paulo em Perspectiva*. Vol. 18, núm. 1, 2004a, p. 49-59.

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n1/22226.pdf>

LIMA, Roberto Kant. “Igualdade, desigualdade e métodos de produção da verdade jurídica: uma discussão antropológica”. Texto apresentado no VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra, setembro de 2004b.

Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel56/RobertoKant.pdf>

LIMA, Roberto Kant. *Ensaio de Antropologia e de Direito: acesso à justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

LIMA MALVIDO, María de la Luz. “De la política criminal a la seguridad nacional”. In GARCÍA RAMÍREZ, Sergio & ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga (coords.). *La situación actual del sistema penal en México. XI Jornadas sobre justicia penal*. México: UNAM- INACIPE, 2011, pp. 395- 420.

Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3064/30.pdf>

LOAEZA, Soledad. “Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX”. *Historia Mexicana*. vol. XLV (1995), núm. 1, pp. 99- 158.

LUJAMBIO, Alonso & VIVES SEGL, Horacio. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano, 2000.

MAGALONI, Ana Laura. *El Ministerio Público desde adentro. Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP*. México: CIDE, Documentos de Trabajo, núm. 42, 2009.

Disponível em: <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTEJ-42.pdf>

MARTÍNEZ DE MURGUÍA, Beatriz. *La policía en México, ¿orden social o criminalidad?* México: Planeta, 1999.

MATHEWS, Gordon & ALBA VEGA, Carlos. “Introduction: What is Globalization from Below?”. In MATHEWS, Gordon, LINS RIBEIRO, Gustavo & ALBA VEGA, Carlos (eds.), *Globalization from Below: The World's Other Economy*. Nova York: Routledge, 2012, pp. 1- 15.

MENESES REYES, Rodrigo. “Crime, Street Vendors and the Historical Downtown in Post-Giuliani Mexico City”. *International Journal of Criminology and Sociology*. 2013, núm. 2, pp. 186- 198.

MISSE, Michel. “As ligações perigosas: mercado informal ilegal, narcotráfico e violência no Rio”. *Contemporaneidade e Educação*. vol. 1, núm. 2, 1997, pp. 93- 116.

MISSE, Michel. *Crime e violência no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MISSE, Michel (org.). *O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro: Fenapef- Booklink, 2010.

MITCHELL, Katharyne & BECKETT, Katherine. "Securing the Global City: Crime, Consulting, Risk, and Ratings in the Production of Urban Space". *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 15, núm 1, 2008, pp. 75- 99.

MITCHELL, Katharyne. "Zero tolerance, Imperialism, Dispossession". *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, 2011, 10 (2), pp. 293-312.
Disponível em: <http://www.acme-journal.org/vol10/Mitchell2011.pdf>

MITCHELL, Timothy. "Society, Economy and the State Effect". In SHARMA, Aradhana. & GUPTA, Akhil (eds.). *The Anthropology of the State. A Reader*, Oxford: Blackwell, 2006, pp. 169- 186.

MOONEY, Jayne & YOUNG, Jock. "The Decline in Crime and the Rise of Anti-social Behaviour". *Probation Journal*, vol. 53, núm. 2006, pp. 397- 407.
Disponível em: <http://www.uk.sagepub.com/cross/files/Chapter1-Article5.pdf>

MORONI, Stefano & CHIODELLI, Francesco. "Municipal Regulations and the Use of Public Space: Local Ordinances in Italy". *City, Territory and Architecture*, 2014, 1:11.
Disponível em: <http://www.cityterritoryarchitecture.com/content/pdf/2195-2701-1-11.pdf%20N>

ODA, André Augusto Inoue. *Império da lei: Um estudo de sociologia do direito e da violência*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2013. Tese de Doutorado em Sociologia.
Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-12112013-101401/>.

PÉREZ GARCÍA, Gabriela C. *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*. México: Fundar, 2004.
Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Mexico/evaluaciones/diagnosticoFundar.pdf>

PÉREZ TOLEDO, Sonia. "Formas de gobierno local, modelos constitucionales y cuerpo electoral, 1824- 1867". In RODRÍGUEZ KURI, Ariel (coord.). *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*. México: El Colegio de México, 2012, pp. 221- 285.

PERRONE, Tatiana Santos. *Quais valores? Disputas morais e monetárias em Ações de Alimentos –uma etnografia em Varas de Família–*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2010. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social.
Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-07072011-100239/>

PIÑEYRO, José Luis. “Las fuerzas armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional”. In ALVARADO, Arturo & SERRANO, Mónica (coords.). *Los grandes problemas de México. Tomo 15: Seguridad nacional y seguridad interior*. México: El Colegio de México, 2010, pp. 155- 189.

Disponível em: <http://2010.colmex.mx/16tomos/XV.pdf>

PITA, María Victoria. “Poder de policía e administração de grupos sociais: o caso dos vendedores ambulantes senegaleses na Cidade Autônoma de Buenos Aires”. In AZAÏS, Christian, KESSLER, Gabriel & TELLES, Vera da Silva (orgs). *Ilegalismos, cidade e política*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012, pp. 109- 140.

RAZ, Joseph. “El Estado de Derecho y su virtud”. In CARBONELL, Miguel; OROZCO, Wistano & VÁZQUEZ, Rodolfo (coords.). *Estado de Derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México: Siglo XXI- UNAM- ITAM, 2002, pp. 15- 36.

RIOS ESPINOSA, Carlos. “Gestión de riesgo y política legislativa. Justicia cívica, seguridad pública y derecho penal: vasos comunicantes”. In Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde); Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C et al. *Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos*. México: CNDH, 2004, pp. 68- 80.

RIVIÈRE D’ARC, Hélène. “Savoir-faire no acesso ilegal/ informal à habitação nas metrópoles Cidade do México e São Paulo”. In AZAÏS, Christian, KESSLER, Gabriel & TELLES, Vera da Silva (orgs.). *Ilegalismos, cidade e política*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012, pp. 309- 324.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, Yolanda. *Participación de la UIA en la comunidade de Santa Fe. Sistematización de la experiencia con el Consejo Popular Juvenil Ricardo Flores Magón*. México: Universidad Iberoamericana, 1994.

RODRÍGUEZ KURI, Ariel. “Ciudad oficial, 1930- 1970”. In RODRÍGUEZ KURI, Ariel (coord.). *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*. México: El Colegio de México, 2012, pp. 417- 482.

ROSE, Nikolas. “Government and Control”. *British Journal of Criminology*. Vol, 40, 2000, pp. 321- 339.

ROY, Ananya. “Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning”. *Journal of the American Planning Association*. Vol. 71, 2005, núm. 2, pp. 147- 158.

RUGGIERO, Vincenzo & SOUTH, Nigel. “The Late-Modern City as a Bazaar. Drug Markets, Illegal Enterprise and the ‘Barricades’”. *The British Journal of Sociology*. Vol. 48, No. 1 (1997), pp. 54-70.

SARMIENTO, Sergio. “Vivir y morir en el D.F”. *Letras Libres*, agosto 2002.

Disponível em <http://www.letraslibres.com/revista/convivio/vivir-y-morir-en-el-df>

SECRETARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL (SSPDF). *Reporte Giuliani-SSP*. México: SSPDF, 2003.

Disponível em: http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/giuliani_mexicoreport.pdf
Consultado em 7 de junho de 2014.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL (SSPDF). *Unidades de protección ciudadana*. México: SSPDF, 2006.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL (SSPDF). “Programa de Seguridad del Centro Histórico”. Sem data.
Disponível em: <http://www.territoriosdecultura.org.mx/filedownload.php?file=files/Centro%20Hist%F3ric%20o/programa%20de%20seguridad%20del%20centro%20historico.doc>
Consultado em 11 de junho de 2014.

SERI, Guillermina. “Discrecionalidad policial y ley no escrita: gobernando en el estado de excepción”. In KAMINSKY, Gregorio & GALEANO, Diego. *Mirada (de) uniforme: Historia y crítica de la razón policial*. Buenos Aires: Teseo, 2011, pp. 349- 379.

SILVA, Klarissa Almeida. “Construção social dos crimes de homicídios dolosos: compreendendo fluxo dos papéis e impunidade dos indivíduos a partir da análise das tipologias”. Texto apresentado no 32º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, Minas Gerais, outubro de 2008.
Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2352&Itemid=230

SILVA LONDOÑO, Diana. “Comercio ambulante en el Centro Histórico (1990- 2007)”. *Revista Mexicana de Sociología*. vol. 72, núm 2, 2010, pp. 195- 224.
Disponível em: <http://www.ejournal.unam.mx/rms/2010-2/RMS010000201.pdf>

TARRIUS, Alain. *La mondialisation par le bas*. Paris: Balland, 2002.

TEIXEIRA MENDES, Regina Lúcia. *Dilemas da decisão judicial. As representações de juízes brasileiros sobre o princípio do livre convencimento motivado*. Rio de Janeiro: Universidade Gama Filho. 2008. Tese de doutorado em Direito.
Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp060431.pdf>

TELLES, Vera da Silva. “Jogos de poder nas dobras do legal e ilegal: anotações de um percurso de pesquisa”. In AZAÏS, Christian; KESSLER, Gabriel & TELLES, Vera da Silva (orgs). *Ilegalismos, cidade e política*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012, pp. 27-56.

TELLES, Vera da Silva. *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2010.

TELLES, Vera da Silva & HIRATA, Daniel Veloso. “Ilegalismos e jogos de poder em São Paulo”. *Tempo social, revista de sociologia da USP*. vol. 22, núm. 2, 2010, pp. 39- 59.

TELLES, Vera da Silva & HIRATA, Daniel Veloso. “Cidade e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito”. 31º encontro Anual da ANPOCS, 22 a 26 de outubro de 2007, Caxambu, MG, setembro de 2007.

Disponível em: http://www.fflch.usp.br/ds/pos-graduacao/sites/trajetorias/txts/ilegalidades_urbanas.pdf

TISCORNIA, Sofia. “Entre el imperio del «Estado de policía» y los límites del derecho. Seguridad ciudadana y policía en Argentina”. *Nueva Sociedad*, núm.191, 2004a, pp. 78- 89.

ALVARADO TEZOZÓMOC, Hernando. *Crónica mexicáyotl*. Trad. de Adrián León, México: UNAM, 1992 (1598).

TISCORNIA, Sofia. “Detenciones policiales y muertes administrativas”. *Antropolítica*. núm. 16, 2004b, pp. 55-63.

UNITED STATES JOINT FORCES COMMAND (USJFC). *The Joint Operating Environment (JOE)*. Suffolk: USJFC, 2008.

Disponível: <http://www.fas.org/man/eprint/joe2008.pdf>

Consultado em 5 de junho de 2014.

VARGAS, Joana Domingues. “Em busca da «verdade real»: tortura e confissão no Brasil ontem e hoje”. *Sociologia & Antropologia*. Vol. 2, núm. 3, 2012, pp. 237- 265.

Disponível em: http://www.revistappgsa.ifcs.ufrj.br/pdfs/ano2v3_artigo_joana-vargas.pdf

VARGAS, Joana Domingues & RODRIGUES, Juliana Neves Lopes. “Controle e cerimônia: o inquérito policial em um sistema de justiça frouxamente ajustado”. *Revista Estado e Sociedade*. Vol. 26, núm. 1, 2011, pp. 77- 96.

Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/3399/339930915005.pdf>

VARGAS CASILLAS, Leticia A. “Reformas en materia de delincuencia organizada y seguridad pública en los últimos cinco años”. In GARCÍA RAMÍREZ, Sergio & VARGAS CASILLAS, Leticia A. (coords.). *Las reformas penales de los últimos años en México (1995- 2000)*. México: UNAM, 2001.

Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/131/16.pdf>

VAUGHAN, Barry. “The Civilizing Process and the Janus-face of Modern Punishment”. *Theoretical Criminology*, vol 4, nº 1, 2000, pp. 71- 91.

WACQUANT, Loïc. *Prisons of Poverty*. Minneapolis: University of Minnesota, 2009 [1999].

WEBER, Max. *Economy and Society, An Outline of Interpretive Sociology*. Editado por Guenther Roth e Claus Wittich. Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 1978 [1922].

WELDON, Jeffrey. “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”. In GONZÁLEZ AYERDI & REVELES VÁZQUEZ (coords.). *Sistema político mexicano: antología de lecturas*. México: UNAM, 2007, pp. 125- 153.

ZACKSESKI, Cristina. *A construção do conceito de ordem pública nas políticas de segurança dos Distritos Federais do Brasil e do México (1980-2005)*. Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, 2006. Tese de doutorado.

Disponível em:

http://bdttd.bce.unb.br/tedesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4127

ZAID, Gabriel. *La economía presidencial*. México: De Bolsillo, 2011 (1987).

Leis e Regulamentos

Lei de Cultura Cívica do Distrito Federal

Disponível em: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-6281984ec3e57f452e875c0815dbdb32.pdf>

Regulamento da Lei de Cultura Cívica do Distrito Federal

Disponível em:

<http://www.cfilma.cultura.df.gob.mx/archivos/ART%2014/FI/REGLAMENTO%20DE%20CULTURA%20CIVICA%20DEL%20DF.pdf>

Imprensa e mídia digital

ALAZRAKI, Carlos. “Carta dirigida al Srío. de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong”. *La Razón*. México, D.F., 26 de fevereiro de 2013.

Disponível em: http://razon.com.mx/spip.php?page=columnista&id_article=161224

BASAVE, Agustín. “País de reglas no escritas”. *Excélsior*. México, D.F., 4 de outubro de 2011.

Disponível em: <http://www.excelsior.com.mx/node/719431>

LOMNITZ, Claudio. “Legalismo y legalidad”. *Excélsior*. México, D.F., 7 de agosto de 2006.

MEDINA MORA, Nicolás. “Masters of Suspicion”. *The New Inquiry*. Janeiro 16, 2013.

Disponível em <http://thenewinquiry.com/essays/masters-of-suspicion/>

“Trágico fin del basurero mexicano que llegó a diputado”. *El País*. Madrid, 24 de março de 1987. Nota de José Comas.

Disponível em: http://elpais.com/diario/1987/03/24/internacional/543538833_850215.html

“Crean policía exclusiva para el Centro Histórico”. Portal esmas.com, 11 de dezembro de 2001.

Disponível em: <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/204925.html>

“Cuestionan en foro recomendaciones de Giuliani y la actuación de la SSP”. *La Jornada*. México, D.F., 11 de novembro de 2003. Reportagem de Susana González G.

Disponível em: <http://www.jornada.unam.mx/2003/11/11/036n1cap.php?printver=0&fly=1>

“México sufrió más de 1.000 secuestros en 2003”. *Crónica*. México, D.F. 19 de janeiro de 2004.

Disponível em: <http://www.cronica.com.mx/notas/2004/104896.html>

“Gané las elecciones y punto: Calderón”. *El Universal*. México, D.F., 30 de julho de 2006. Reportagem de Ricardo Gómez.

<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/141237.html>

“Desplegado de intelectuales a favor del voto por voto”. *El Universal*. México, D.F., 4 de agosto de 2006.

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/366653.html>

“Calderón se suma a carta de escritores que descartan fraude”. *El Universal*. México, D.F., 4 de agosto de 2006. Reportagem de Sergio Javier Jiménez.

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/366611.html>

“«Vamos a la transformación de México», postula López Obrador”. *La Jornada*. México, D.F., 8 de agosto de 2006. Reportagem de Enrique Méndez y Alonso Urrutia.

<http://www.jornada.unam.mx/2006/08/08/index.php?section=politica&article=003n1pol>

“El origen de ‘Los Zetas’: brazo armado del cartel del Golfo”. *CNN México*. 5 de julho de 2011.

Disponível em: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/07/05/el-origen-de-los-zetas-brazo-armado-del-cartel-del-golfo>

“Cronología Caso Florence Cassez”. *El Universal*. México D.F., 7 de março de 2012.

Disponível em: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/834544.html>

“Corte ordena libertad inmediata para Florence Cassez”. *Excelsior*. México, D.F., 23 de janeiro de 2013. Nota de Georgina Olson.

Disponível em: <http://www.excelsior.com.mx/2013/01/23/nacional/880718>

“Licenciados por Santo Domingo”. *El Universal*. México, D.F., 21 de janeiro de 2014. Reportagem de Rocío Tapia Hernández.

Disponível em: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/impreso/licenciados-por-santo-domingo-212399.html>

“No hay prosperidad sin seguridad jurídica: FCH”. *El Universal*. México, D.F., 21 de fevereiro de 2014. Reportagem de Jorge Ramos.

“Cuauhtémoc Gutiérrez renuncia al PRI por escándalo sexual”. *El Economista*. México, D.F., 12 de junho de 2014.

Disponível em: <http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2014/06/12/cuauhtemoc-gutierrez-renuncia-pri-escandalo-sexual>

“Perfil. Alejandra Barrios líder de ambulantes quiere delegación”. *El Universal*. México, D.F., 24 de fevereiro de 2015.

Disponível em: <http://www.redpolitica.mx/elecciones-2015/perfil-alejandra-barrios-lider-de-ambulantes-quiere-delegacion>

Documentários:

HERNÁNDEZ, Roberto. *El túnel*. Produção de Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2006.

HERNÁNDEZ, Roberto; NEGRETE, Layda; IBARRA, Yissel & SOSA, Martha. *Presunto culpable*. Produção de Abogados con Cámara e William and Flora Hewlett Foundation, México, 2008.

Diarios de Debates da ALDF

Diario de Debates, 12/12/ 2002

Disponível em: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-276fcdef7a796398ba3180c72a72af40.pdf>

Diario de Debates, 17/12/2002

Disponível em: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-448e7cd13d8cf32421d416cd4302db9c.pdf>

Diario de Debates, 19/12/2002

Disponível em: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-fc2255d7235cf60d71e96ac9e23e98c5.pdf>

Diario de Debates, 23/12/2002

Disponível em: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-3715fff9b648fc220562ee93cb471ff6.pdf>

Diario de Debates, 26/12/2002

Disponível em: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-1d7b74833bd4381f3b8b5849da6cd84e.pdf>

Diario de Debates, 01/04/2003

Disponível em: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-486fc92de9f5ff2986b16a7d9a64b5db.pdf>

Diario de Debates, 03/04/2003

Disponível em: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-7dbd0f17636fa66795baf56fdf7f0360.pdf>

Diario de Debates, 28/04/2003

Disponível em: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-c49845a46eaf992bcb52ac3e60d5ca87.pdf>

Diario de Debates, 17/09/2003

Disponível em: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-b8116ad091095e20b734902310e52a6e.pdf>

Diario de Debates, 30/10/2003

Disponível em: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-3470e65a5c6534b183e5d6308a5b6233.pdf>

Diario de Debates, 04/12/2003

Disponível em: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-45ad60e722c466bd38b7ff0bea04891f.pdf>

Diario de Debates, 09/12/2003

Disponível em: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-843c476c6987e81f1f86e138d982b17b.pdf>

Diario de Debates, 24/03/2004

Disponível em: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-11e59f556529a7f8e7dfb6572c8b7267.pdf>

Diario de Debates, 25/03/2004

Disponível em: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-2480e859ce7ee46c8f6275d940e0282c.pdf>

Diario de Debates, 15/04/2004

Disponível em: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-39599f056002fc0d522e87d3792e9170.pdf>

Diario de Debates, 28/04/2004

Disponível em: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-754e601b0f45cb6fac90c8605707259a.pdf>

Diario de Debates, 29/04/2004

Disponível em: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-a23ed693c72612d2a8db7cf926bb8720.pdf>