

O difícil caminho da reforma: A polícia e os limites do processo de reforma pós-redemocratização

Luís Antonio Francisco de Souza

Professor da Unesp

Thais Battibugli

Professora do UniAnchieta

A passagem do Brasil de um sistema político-jurídico de exceção para a democracia foi acompanhada de inúmeras reformas legais e institucionais, que tiveram como escopo a eliminação gradual do chamado entulho autoritário e a implantação dos instrumentos do sistema democrático, baseado no reconhecimento da cidadania e da justiça. No entanto, ainda hoje se avaliam a extensão e os efeitos das reformas, sobretudo diante da ampliação da busca popular por justiça e cidadania. O caminho da reforma, principalmente no âmbito das agências policiais, é tortuoso e a agenda dos problemas e soluções é grande, o que demanda da academia pesquisas para compreender a resistência à mudança e novos paradigmas definidores da agenda da segurança pública.

Palavras-chave: reforma policial, segurança pública, políticas de segurança, violência policial, redemocratização

A transition of Brazil from a jurídico-political system of exception to a democracy was accompanied by several legal and institutional reform processes, aimed at the gradual elimination of so-called authoritarian rubble and the implementation of instruments of the democratic system, based on recognized citizenship and justice. However, to this day the extent and effects of those reforms can be questioned, especially in light of the increased public demand for justice and citizenship. The article **The Difficult Path to Reform:**

The Police and Limits of the Post-Redemocratization Reform Process shows that the route to reform, above all in the sphere of police agencies, is a tortuous one, with an extensive agenda of problems and solutions, demanding research on the part of academics in order to form an understanding of the resistance to change and to new paradigms that define the public security agenda.

Key words: police reform, public security, security policies, police violence, redemocratization

A segurança pública no contexto da transição democrática

Recebido em: 23/04/2012

Aprovado em: 05/07/2013

Os anos 1980-2000 foram marcados por uma explosão da violência urbana no país, com aumento dramático dos crimes violentos e do uso da arma de fogo. As capitais e as regiões metropolitanas contribuíram mais para esse aumento e, em grande parte, isso reflete a crescente presença do tráfico de drogas e do crime organizado, a vitimar de forma trágica os jovens moradores das imensas periferias urbanas do país. Esse processo se deu no mesmo momento em que ocorreu a redemocratização do Brasil, cujo apogeu refletiu-se na Constituição Federal (CF) de 1988, verdadeira carta de direitos fundamentais. É preciso notar, entretanto, que a Constituição de 1988 não alterou significativamente a estrutura do aparato de segurança e Justiça Criminal do país herdada do regime militar (ADORNO, 1998; FBSP, 2009, p. 6; LIMA, 2008, p. 66).

Dessa forma, os governos civis, em suas políticas de segurança pública, enfrentaram sérias dificuldades para assegurar o monopólio estatal da violência e garantir o exercício pleno da legalidade democrática. Essa dificuldade pode ser observada tanto na manutenção do *status quo* político quanto na resistência às mudanças por parte de instituições fundamentais do Estado democrático, como o Poder Judiciário, a administração da justiça e as instituições da segurança pública. Essas resistências refletem os limites da democratização da sociedade brasileira, em termos da adesão aos valores democráticos, da aceitação da universalidade dos direitos fundamentais e da necessidade de instalação de mecanismos de controle externo das instituições (MESQUITA NETO, 1999; PINHEIRO, 2001).

Não se pode deixar de lado o fato evidente da explosão populacional nas áreas urbanas. As cidades sofreram acelerado processo de expansão, sem o necessário complemento em termos de serviços públicos e de qualidade de vida, moradia e emprego. Observa-se rápido processo de degradação urbana, com a proliferação de moradias inadequadas, bairros segregados e a expansão do mercado de trabalho informal. O espaço urbano sofreu com o aumento do trânsito, com a expansão de centros comerciais e condomínios fechados, com o abandono dos espaços públicos tradicionais. As metrópoles do país abriram mais espaço para a segregação e os privatismos, com a expansão exponencial de muros, portões, grades, dispositivos eletrônicos de vigilância e empresas de segurança privada (CALDEIRA, 2001).

A sensação premente de insegurança, de medo e de perda de qualidade de vida e o aumento da criminalidade reforçaram o clamor pelo endurecimento das leis penais e pela crítica aos avanços democráticos. Uma nova percepção sobre o crime reflete-se no aumento do apoio popular às demandas de restrição de direitos: redução da imputabilidade penal de adolescentes; aumento da duração das penas; aceitação da pena de morte e da prisão perpétua; adoção de regimes mais severos de cumprimento da pena; aumento das taxas de encarceramento; crescimento da violência policial e das prisões ilegais; expansão do arquipélago penitenciário (LEMGRUBER, 2002). Nossas sociedades hiperurbanas estão cada vez mais acostumadas com a violência que emerge de crise inaudita do espaço público e da crença nos perigos da vida social da cidade (VELHO e ALVITO, 1996; SOARES, 2000).

As agências de segurança, particularmente as polícias, têm primado pelo controle violento da criminalidade, pela discriminação de determinadas faixas da população e de determinados grupos sociais e pela virtual ineficácia em controlar os membros de seus próprios quadros. Ao mesmo tempo, essas agências têm-se mostrado indulgentes com os crimes e ilegalidades das elites (SOARES, 2000; MESQUITA NETO, 1999). Enquanto as instituições adiam a aplicação das regras do jogo democrático, as violações sistemáticas de direitos se tornam cenas comuns na sociedade brasileira. O resultado desse cenário encaminha-se na direção da distribuição profundamente desigual da segurança. As comunidades periféricas tornaram-se reféns do medo, do controle territorial promovido pelas quadrilhas do tráfico de drogas, da exploração do mercado de segurança pelas milícias privadas, da violência policial (ZALUAR, 1999; PINHEIRO, 2001).

Os movimentos de luta pelos direitos humanos que, nos anos 1970, objetivavam proteger os direitos políticos dos reprimidos pelo regime militar, nos anos 1980 concentraram forças no combate à violência policial e à ineficiência e impunidade reinantes no setor, com os valores democráticos de transparência e controle público do poder. A luta pela efetivação de tais valores levou à revisão e à reformulação de políticas públicas de segurança no país, como a que criou o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) dos governos Fernando Henrique Cardoso e de Luís Inácio Lula da Silva. Grande desafio da política de segurança pública brasileira é estruturar um Sistema de Justiça Criminal que garanta o respeito aos direitos humanos, atenda à demanda por maior eficiência policial e seja menos permeável à impunidade e à corrupção (SAPORI, 2007; SOUZA, 2004).

Democracia e órgãos de segurança pública

A democracia é o regime político fundamentado no princípio segundo de o indivíduo ser considerado titular de direitos. É ele que deve ser protegido e ser alvo primordial das políticas públicas. O poder do Estado decorre da capacidade de controlar as fontes de violência e os conflitos no presente seio da sociedade. Esse po-

der nunca pode ser ilimitado; ao contrário, o exercício das funções públicas demanda a existência de inúmeros controles institucionais ou sociais e tem como exigência a transparência das ações públicas (PINHEIRO, 1998; ADORNO, 1998; GOYARD-FABRE, 2003).

Mas, no Brasil, assim como no restante da América Latina, as organizações policiais sofreram forte influência das ditaduras militares e apenas recentemente passaram a ser remodeladas pela democracia. Os órgãos de aplicação da lei durante o regime de exceção (1964-1985) reforçaram seu caráter fechado e hierárquico, com sua estrutura quase militar. Em uma sociedade democrática, as funções e deveres dos órgãos de aplicação da lei correspondem à manutenção da ordem pública, à prestação de auxílio e assistência em emergências e à prevenção e repressão do crime com transparência, ou seja, com divulgação das ações policiais e das estatísticas criminais (LIMA, 2011).

Contudo, mesmo após a o processo de redemocratização, apesar do aumento de produção de dados e de sua publicização, a análise das estatísticas criminais revela que os dados existentes não se traduzem em conhecimento, muito menos na formulação e execução de políticas públicas de segurança que atendam às necessidades da comunidade. Não obstante os governantes reiteradamente afirmarem ser transparentes na veiculação de dados sobre segurança pública e estatísticas criminais, a opacidade impera no setor (LIMA, 2008, p. 69; COSTA, 2008).

Nas polícias, o processo de tomada de decisões ainda é feito de cima para baixo e os objetivos institucionais continuam regressivos. Os policiais julgam que não respondem a nenhuma forma de controle e os critérios de atuação, as estratégias de policiamento, bem como as decisões são tomadas sempre a partir de critérios internos e burocráticos. A capacidade das polícias em responder às novas demandas está limitada a respostas padronizadas, que envolvem a violência física, o envio de viaturas em situação de emergência, o policiamento aleatório, além da demanda por compra de veículos e armas. As instituições policiais têm baixa capacidade de antecipação e de planejamento e enorme dificuldade em estabelecer e manter relações eficazes com a população (REISS JR., 1971; ERICSON, 1982).

As principais instituições policiais brasileiras são: a Polícia Federal, as polícias Cíveis e Militares. São órgãos tradicionais do Estado, dedicados à aplicação da lei e ao controle social. A Polícia Federal (PF) é subordinada ao Ministério da Justiça, de acordo com a Constituição de 1988.

A Polícia Federal tem presença em todo o território nacional, principalmente em portos, aeroportos e áreas alfandegárias e tem mais de 11 mil agentes, número insuficiente para cumprir suas extensas atribuições¹. Em seu trabalho, conta com o auxílio da Polícia Rodoviária Federal e das polícias Militares e Cíveis dos estados da Federação. Vale notar que está na pauta de discussões da Câmara e do Senado Federal a elaboração de lei para a federalização dos crimes de grave violação de direitos humanos. Caso seja aprovada, a PF terá acrescida a competência de investigar tais violações.

Em cada unidade da Federação, a Secretaria da Segurança Pública, ou similares, é o órgão responsável por administrar e dirigir o sistema policial. Sua atuação está mais relacionada às políticas públicas do governo local do que à política nacional de segurança. Dessa forma, cada momento pode apresentar significativas diferenças entre os estados. A manutenção da segurança pública nos estados é responsabilidade da Polícia Civil (PC) e da Polícia Militar (PM). A PM exerce policiamento ostensivo e zela pela preservação da ordem pública. A PC exerce funções de polícia judiciária e tem por atribuição a apuração de infrações penais, exceto as de caráter militar (LIMA, 2011; HAGEN, 2006).

Além da PM e da PC, a Constituição de 1988 permitiu aos municípios a criação das Guardas Municipais (GM) para proteção de seus bens, serviços e instalações. A GM atua na proteção do patrimônio público municipal – escolas, parques, prédios – e, conseqüentemente, dos cidadãos que os utilizam. Está em debate público tornar a GM polícia municipal, com ampliação do poder de atuação, o que de fato já ocorre, mas ainda não regulamentado. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 534 de 2002 atua nesse sentido ao sugerir a alteração do § 8º do art. 144 da CF de 1988 para incluir (grifado): “Os municípios poderão constituir guardas municipais *destinadas à proteção de suas populações*, de seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos municipais, conforme dispuser lei federal”.

1 Para as competências da PF ver art. 144 da CF de 1988.

Nos últimos 25 anos, várias iniciativas de reforma das instituições policiais brasileiras foram ensaiadas, com resultados mais ou menos insuficientes. No bojo do processo de redemocratização, em meados dos anos 1980, o esforço foi no sentido da “remoção do entulho autoritário”: mudança do quadro diretivo das polícias para aposentar aqueles profissionais atrelados à ditadura militar, extinção dos órgãos secretos e dos grupamentos de perseguição política, vinculação das polícias ao comando dos governos civis, profissionalização dos quadros e incremento nos efetivos. Mais do que efetivo policial, o que falta a essas instituições é esforço coordenado, trabalho conjunto para combater tanto o crime comum como o crime organizado (drogas, armas, tráfico de pessoas, corrupção e lavagem de dinheiro). Esse esforço depende, em grande medida, da conversão da segurança, sobretudo em sua face policial, de política de Estado em política pública (DIAS NETO, 2005; COSTA, 2004).

Nos anos 1990, sobretudo diante da repercussão nacional e internacional de casos de execuções envolvendo policiais², medidas foram tomadas para mudar o processo de julgamento de homicídios dolosos cometidos por policiais militares contra civis; teve lugar a criação das Ouvidorias de Polícia, a implantação de mecanismos de controle dos policiais envolvidos diretamente com ações violentas e do uso do armamento policial. Entretanto, essas medidas tiveram impacto reduzido sobre a eficiência da atuação e sobre o *ethos* do policial. Ao longo daquela década houve, ainda, discussão intensa em torno da necessidade de unificação das polícias civis e militares e em torno do problemático caráter cartorial da investigação policial (SOARES, 2000; HAGEN, 2006; MISSE, 2010).

Até meados dos anos 1990, o governo federal pouco atuou na área da segurança pública local, deixada a cargo dos governos estaduais. Nesse período foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg), sucedida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), em 1997. Nos anos 2000, novas iniciativas de reforma emergiram no contexto do amplo debate em torno da persistência da violência policial, das campanhas nacionais de desarmamento, do aumento dos sequestros e da virulência das rebeliões no sistema prisional e de internação de jovens infratores. O governo federal lançou nova agenda

2 Chacina de Acari (1990), Massacre do Carandiru (1992), Chacina da Candelária (1993), Massacre de Vigário Geral (1993), Massacre de Eldorado dos Carajás (1996); caso da Favela Naval (1997).

para a elaboração de práticas inovadoras de policiamento e de políticas de segurança pública pelas unidades da federação. Exemplo da nova agenda foi a criação do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), do Fundo Nacional de Segurança Pública (Fusp), do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), de 2003, e do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), de 2007. O governo priorizou, assim, a prevenção da violência e criminalidade, a segurança cidadã, para suprimir o modelo policial repressivo em vigor (SENTO-SÉ, 2004; SAPORI, 2007; LOCHE, 2012).

O Pronasci tem a função de efetivar as diretrizes do Susp, de articular ações de segurança e políticas sociais com proteção e respeito aos direitos humanos no âmbito federal, estadual e municipal com ação nas próprias comunidades. As principais metas do programa são: valorização dos profissionais de segurança pública; reestruturação do sistema penitenciário; combate à corrupção policial; e envolvimento da comunidade na prevenção da violência. O Pronasci tem como público-alvo profissionais de segurança pública e jovens de 15 a 24 anos vulneráveis à criminalidade ou que já tenham sido presos (MJ, 2010). O programa vem sendo implantado em mais de 150 municípios e 22 estados. Ele dispõe que, nos municípios participantes, seja realizada a integração entre a sociedade civil, representantes das forças de segurança e da Secretaria de Segurança Pública, por meio da formação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM) (Ibid; SENTO-SÉ, 2011). Pesquisas recentes têm demonstrado que vários objetivos do Pronasci esbarram na falta de reforma das instituições responsáveis pela segurança, que não estão preparadas para a suposta mudança de paradigma demanda pelo programa (GUSSO, 2013).

Planos de segurança começaram a ser gestados tanto no âmbito federal quanto no estadual e no municipal. A elaboração de planos de segurança é atualmente uma das condições para o repasse de verbas federais para os estados e municípios, e é parte do Susp. Com estímulo à instalação de Conselhos Comunitários de Segurança (Conseg), houve maior participação da sociedade civil na discussão sobre segurança local. Novas estratégias de integração das ações policiais e novos mecanismos de controle da atividade policial foram implantados, desde comissões de letalidade à

introdução da disciplina de direitos humanos na formação das academias de polícia, no lugar da tese da unificação. Essas iniciativas esbarram nos limites da democratização da sociedade brasileira na medida em que colocam desafios às formas tradicionais de ação das nossas polícias. Os resultados podem ser desalentadores, mas há espaço para mudanças. O fato concreto é que, entre 2003 e 2009, a segurança pública ocupou espaço importante na agenda política brasileira, com aumento considerável de gastos e de implantação de novas estratégias para o setor (DIAS NETO, 2005; SENTO-SÉ, 2004; SAPORI, 2007).

O desafio atual é investir com eficiência e qualidade na área da segurança pública. O montante gasto é muito significativo e já alcança 1,36% do PIB brasileiro, o que representa quase 10% da arrecadação total de impostos do país. Essa soma supera o percentual do PIB investido pela França, com a diferença de que as taxas de criminalidade brasileiras são muito maiores (FBSP, 2011, p. 11). Passo importante a ser dado é a produção de dados confiáveis e padronizados de estatísticas policiais nos diversos estados da federação que demonstrem, por exemplo, a real distribuição e utilização do efetivo policial, o número de policiais por habitante, em conjunto com os gastos realizados e com as estatísticas criminais, como importante ferramenta de monitoramento e análise da situação da segurança pública no país.

Grande entrave para a realização de tal objetivo é a existência de 57 instituições policiais: as 54 polícias das unidades federadas, a Polícia Federal, a Polícia Ferroviária Federal, a Polícia Rodoviária Federal. E não estamos contando as Guardas Municipais, cada qual com critério diverso de classificação e produção de estatísticas criminais. O Ministério da Justiça tenta, desde 1995, padronizar esses dados, mas, mesmo com avanços na construção de um sistema nacional, enfrenta grandes obstáculos para compatibilizar e equalizar as categorias utilizadas, para que se possa ter visão apurada do sistema público de segurança (LIMA, 2008). O Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC) foi criado em 2012 com o propósito de dar uma solução para esse problema.

Certamente, a efetiva implantação e colheita de resultados na área da segurança pública será a médio e longo prazo, desde que não haja descontinuidade nas diretrizes da agenda dos governos federal, estaduais e municipais, e da previsão orçamentária para o setor. O Pronasci passou por graves percalços ao investir efetivamente apenas 50,5% do total programado para 2011, devido ao ajuste fiscal do governo federal. Este contrariou a meta do próprio governo de ampliar os investimentos na área e aumentar a parceria com estados e municípios no enfrentamento da violência, o que revela fragilidades na execução de sua agenda de segurança (BATTIBUGLI, 2012, p. 57).

Políticas públicas

A definição de política pública assume diversas concepções, variáveis de acordo com o contexto das áreas e dos setores políticos específicos a que se refere. Talvez a falta de definição ocorra porque, usualmente, a análise de políticas públicas tem como base o estudo de caso, e, nesse sentido, os estudiosos acabam por referir-se à conceituação cabível à sua temática. Outra explicação pode se referir ao fato de a literatura especializada não se interessar pela conceituação de política pública no sentido estrito, uma vez que geralmente os estudos são motivados por interesses teóricos em outros fenômenos, como o investimento estatal, o gasto social, a emancipação, a cidadania etc. (SOUZA, 2003).

Na tentativa de estabelecer uma definição, tomamos como referencial a explicação de Guilhon (1995), na medida em que assume essa característica multidisciplinar ao inter-relacionar a dinâmica da sociedade, o processo político decisório e as ações técnico-administrativas:

Dessa forma, verifica-se que as políticas públicas, enquanto conjunto de ações (ou omissões) sob a responsabilidade do Estado, traduzem, essencialmente, o conjunto de decisões e não decisões resultantes do jogo de interesses que se desenvolvem no seio da política, encontrando sua determinação e seu limite em processos econômicos engendrados em uma realidade específica. Em síntese, as políticas públicas se organizam a partir da explicação e intermediação de interesses sociais organizados em torno dos recursos produzidos socialmente (GUILHON, 1995, p. 105).

É possível identificar a partir dessa definição conceitual três modelos de análise, como resume Souza (2003, p. 17):

Precisamos adentrar no que se chama de análise *bottom-up*. Sua importância cresceu a partir dos anos de 1980 com a pesquisa realizada por Michael Lipsky (1980), que chamou a atenção para o fato de que os modelos de análise em políticas públicas eram excessivamente concentrados em atores (decisores) que elaboram uma política. Sem desprezar o uso de modelos *top-down* de análise, as pesquisas passaram a usar, também, análises *bottom-up*, que partem de três premissas: a) analisar a política pública a partir da ação dos seus implementadores, em oposição à excessiva concentração de estudos acerca de governos, decisores e atores que se encontram na esfera “central”; b) concentrar a análise na natureza do problema que a política pública busca responder; e c) descrever e analisar as redes de implementação.

O outro modelo de análise, que de forma nenhuma exclui os anteriores, é o ciclo vital das políticas públicas. Este articula as várias fases ou etapas: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, formulação, implementação e avaliação. O modelo permite compreender as diferentes etapas das políticas públicas e mostrar que há condicionantes específicos em cada uma dessas etapas e, portanto, não é possível pensar as políticas de forma genérica, considerando apenas os formuladores ou os destinatários das mesmas. Por isso, os analistas têm procurado conceber o ciclo em conjunto com o modelo das arenas sociais, em que a política pública é vista como iniciativa de determinados grupos de atores promotores do convencimento do sistema político quanto à importância ou necessidade de determinada ação pública (SOUZA, 2006, p. 32; SOUZA, 2012, p. 15).

Até esse momento da análise, a ideia de ciclo vital das políticas públicas permite mostrar os diferentes condicionantes dessas políticas em qualquer área de atuação do poder público em sua relação com as demais arenas concorrentes ou concomitantes que descrevem interesses sociais legitimadores. Nessa direção, vários fatores intervenientes nas políticas públicas mostram que, entre a formulação e a implementação, podem ocorrer fissu-

ras, alterações e interpolações que não estavam previstas no momento da definição de agendas. O processo legislativo, as reuniões técnicas, a fase orçamentária, os jogos de interesse, a cobertura midiática, as pressões de grupos de interesse, os mecanismos legítimos e não legítimos de veto criam um *campo problemático* de condições a transformar a *ratio* originalmente definida nas demandas sociais por equidade em *irracionalidades* administrativas, burocráticas e valorativas.

Diversos problemas ocorrem na fase de avaliação das políticas públicas. O instrumento analítico, baseado em indicadores e variáveis, geralmente foi elaborado por instituições governamentais, como é o caso da Fundação para o Desenvolvimento Administrativo (Fundap), em São Paulo, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou ainda da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Dessa forma, a tentativa de estabelecer um quadro conceitual para a avaliação das políticas públicas exige uma análise exaustiva dos dados técnicos, os quais evidentemente não falam por si, posto que suas causas e inter-relações, além das razões econômicas e políticas que embasaram esses dados, não estão dadas. Nesse sentido, Carvalho (2003) também observa uma fragilidade nos critérios utilizados para o registro e armazenamento dos dados dos programas públicos.

Sacramento (2005) indica que a literatura qualifica os mecanismos brasileiros de *accountability* como deficientes. Tal deficiência remete à formação de governos de coalizão, aos poderes legislativos e de agenda concedidos ao Executivo, às características do sistema eleitoral e ao padrão de relacionamento Estado/sociedade, evidenciado na relação tutor/tutelado. Entretanto, algumas iniciativas são apontadas pela autora como fatores de mudança de *accountability* no Brasil, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a fiscalização pelo Poder Judiciário, o Ministério Público e a Corregedoria Geral da União, a disponibilização pública de informações sobre o planejamento, a implementação e avaliação de programas e políticas públicas, na esfera orçamentária principalmente. Acrescenta-se, ainda, o papel das ouvidorias no sentido de instruir e responsabilizar quanto aos representantes públicos³.

3 Mecanismos de *accountability* ainda são frágeis no Brasil, que apresenta longa tradição patrimonial, burocrática e autoritária na formação do Estado e em sua relação com a sociedade.

A análise de políticas públicas é um instrumento de gestão da esfera pública, que necessita de avaliação crítica e de participação política efetiva. Nesse sentido, a iniciativa de avaliação através do desenvolvimento de “boas práticas”, que ocorreu por conta da falta de instrumentos e indicadores para o estudo da gestão pública brasileira, é a verdadeira forma de participação democrática da sociedade civil. A sociedade deve assumir sua parcela na esfera das políticas públicas, ao mesmo passo que se faz urgente a criação de indicadores de avaliação e de uma base independente de dados estatísticos socialmente adequados para uma efetiva mudança nas formas tradicionais de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Nos últimos anos vimos emergirem novas políticas públicas procurando articular participação popular, policiamento comunitário, profissionalização policial e informatização de delegacias. Mas essas iniciativas não tiveram repercussão na imprensa escrita e a realidade do cotidiano e da burocracia policiais tem se mostrado, por enquanto, imune às mudanças. Elas foram sendo desenvolvidas sem um fio condutor e sem uma análise de conjuntura. E embora a produção acadêmica em políticas de segurança pública tenha aumentado significativamente desde então, pouco tem sido produzido no sentido de um balanço mais geral dessas iniciativas (SAPORI, 2007).

Uma das dificuldades reside no fato concreto de que a administração pública continua considerando a questão do crime e da criminalidade pelo ponto de vista da legislação penal, da ampliação de prisões e do número de presídios, do aumento do efetivo policial. Ou seja, para a administração, políticas públicas são reduzidas à função pública ordinária, problemas de gestão burocrática. Isso não apenas cria obstáculos a uma revisão dos pressupostos da ação do Estado nesse setor, como também acaba estimulando a visão tradicional segundo a qual os crimes, particularmente aqueles contra o patrimônio (roubos, roubos de cargas e sequestros), são prioridade nas atuais administrações. Assim, a segurança não discute o padrão de destinação de recursos para outras atividades nem o modelo de atuação em vigor, fazendo com que as áreas periféricas das cidades e o número significativo de homicídios e/ou mortes violentas não sejam priorizados.

E mais, segurança pública é um conceito escorregadio e seletivo, historicamente construído em torno de duas proposições fundamentais: “A primeira está vinculada à fusão entre as ideias de segurança e criminalidade, mais precisamente a ‘criminalidade de rua’, os crimes contra o patrimônio, contra a vida e o consumo e o comércio de entorpecentes, alvos preferenciais do Sistema de Justiça Penal. A segunda proposição decorre da simbiose entre os projetos de ‘segurança dos cidadãos’ e ‘segurança do Estado’” (DIAS NETO, 2005, p. 73), considerando, sobretudo no Brasil, que a segurança do Estado é modelo ainda vigente. Além disso, em termos de políticas públicas, devem ser considerados os dados das pesquisas apontando para a persistência de práticas discriminatórias da segurança, denotada pela grande proporção de negros e pobres em detenção e na letalidade das ações da polícia.

O problema da violência policial

Nos últimos 20 anos, o debate sobre as mortes em ações da PM foi pautado pela tese da persistência do autoritarismo, da impunidade proporcionada pela Justiça Militar, a suposta legitimação das ações violentas da polícia por parte da população e a necessidade de julgamento dos policiais considerados violentos (COSTA, 2004; LIMA, 2011). Devido aos inúmeros e corriqueiros casos de violência policial no país, houve pressão pública para que os crimes dolosos contra a vida praticados por militares contra civis passassem da Justiça Militar para a Justiça comum. Em 1996 foi promulgada a lei nº 9.299, conhecida como Lei Hélio Bicudo, pois se acreditava que a impunidade e o próprio número de homicídios praticados por PMs diminuiria devido a um julgamento em tese menos complacente que o da Justiça Militar.

O indiciamento e a investigação desses crimes passaram a ser divididos entre a Corregedoria da PM e o delegado de polícia. Os homicídios praticados por policiais militares em serviço ou em que há utilização de arma da corporação são apurados tanto pela PC quanto pela PM. Os inquéritos da primeira são distribuídos às Varas Criminais, mas os da outra, por versarem especificamente sobre o homicídio, são distribuídos à Justiça Militar, que os remete às Varas do Júri caso haja indícios de crime doloso contra a vida (MESQUITA NETO, 1999).

Não obstante, tanto a Corregedoria Militar quanto os inquéritos da Polícia Civil classificam esses crimes como “resistência seguida de morte” e não como homicídios. Essa tipificação não encontra correlação no Código Penal e, segundo a lógica processual, implica três delitos: o fato gerador da ação policial; a resistência à prisão e o homicídio cometido pelo policial. Durante a instrução do inquérito, as provas não são coletadas de forma independente e a conduta do policial acaba não sendo investigada. Na verdade, a investigação e as peças probatórias apontam sistematicamente para a culpabilidade do criminoso morto e, assim, a mera transferência de competência judicial não auxiliou na diminuição da impunidade policial.

O Ministério Público, que no Brasil tem o papel de zelar pelo interesse público e pela regularidade processual, em geral tem se posicionado: a) pelo arquivamento dos autos em função da morte do agente; b) pela denúncia dos criminosos sobreviventes à ação policial; e c) pelo requerimento de remessa da cópia dos autos à Vara do Júri, para apreciação do homicídio. Os homicídios dolosos devem ser distribuídos às Varas do Júri, contudo as resistências seguidas de morte são distribuídas às Varas Criminais comuns, o que fere o preceito legal.

A violência letal da polícia de São Paulo está bem abaixo do número recorde de 1.421, em 1992, mas ainda é significativa. Em 2000 foram mortos 837 indivíduos em ações policiais. Em 2007, foram 444 mortes; em 2008, 397; em 2009, 543; e, em 2011, 438 (FBSP, 2010, p. 32; MARTINS e VIEIRA, 2012, p. 29). A violência policial está ligada ao aumento das mortes violentas nas periferias e nas regiões metropolitanas das principais capitais do Brasil, já que policiais têm participação em grupos de extermínio, de execução sumária. Em 1994, foram registradas 34 chacinas em São Paulo, com total de 134 mortes. Entre maio de 2006 – quando ocorreu o pico de mortes no rastro da reação aos ataques do PCC – e dezembro de 2007, a Ouvidoria de Polícia registrou 166 ações classificadas como execução sumária ou chacina, que vitimaram 355 pessoas em todo o estado. O problema da persistência da violência na sociedade brasileira contemporânea provoca perplexidade, na medida em que o país vive anos de estabilidade política e crescimento econômico não seguidos necessariamente pela paz social. Além disso, é notório o uso constante e excessivo da força nas operações de despejo de sem-teto e sem-terra, bem como no policiamento de choque em manifestações e greves.

Exemplo recente é o caso da favela do Pinheirinho, em São José dos Campos (São Paulo). Em janeiro de 2012, a PM paulista executou ação de despejo de 1,5 mil famílias que habitavam o local havia mais de oito anos. Note-se que o despejo foi autorizado pela Justiça, mas a forma abusiva como foi realizado, não. As famílias foram expulsas em ação marcada por violência, coação, gritos, tiros e ferimentos (MARTINS e VIEIRA, 2012, p. 26). Outro caso notório foi a expulsão de centenas de dependentes de crack da “Cra-colândia”, localizada no Centro de São Paulo, em dezembro de 2011. A PM utilizou cavalos, motos, spray de pimenta, balas de borracha. Como resultado conseguiu-se, na prática, apenas espalhar os viciados para outras regiões da cidade e até mesmo para outras cidades, como Campinas. A ação, além de violenta, foi marcada pela falta de articulação política entre prefeitura, estado e União e reflete a ausência de políticas públicas na área de saúde para que os dependentes químicos tenham amparo do Estado e não sejam tratados apenas como mais um fardo, lixo social, “caso de polícia” (MARTINS e VIEIRA, 2012, p. 26; MORETO, 2012).

Enquanto a violência policial continua sendo problema de difícil solução no Brasil contemporâneo, as elites da segurança pública continuam a afirmar a necessidade de ampliar o sistema policial para a repressão qualificada da criminalidade. Mas é exatamente em relação ao crime que as polícias têm sua eficácia e seu sucesso mais questionados. Os índices de solução de crimes são muito baixos. Os recursos, cada vez maiores, dirigidos para a implantação de táticas para a prevenção eficaz do crime também oferecem resultados insatisfatórios (SOUZA, 2012, pp. 22-23). Os estudos não chegaram a consenso quanto à capacidade das polícias em controlar e, muito menos, em diminuir essa ocorrência (BAYLEY, 1998).

O Brasil é, juntamente com os EUA, um dos países que mais prendem no mundo, enquanto as estatísticas criminais não apresentam redução proporcional. Do mesmo modo, a polícia de São Paulo tem apresentado altas taxas de prisões e, mesmo assim, as de criminalidade continuam altas, exceção aos casos de homicídios. O resultado dessas medidas de detenção é que o sistema penitenciário paulista passou a sofrer com a superpopulação carcerária, com déficit de 52.741 vagas (FBSP, 2010, p. 11-12). O mesmo

raciocínio vale para as unidades de detenção de jovens em conflito com a lei. Além do uso excessivo de medidas de encarceramento, ainda vigoram situações de ilegalidades que marca as relações pautadas por agressões, acertos de contas entre funcionários e adolescentes.

Políticas sobre o uso da força no Brasil

Para mudar esse quadro é preciso que as polícias brasileiras adotem políticas sobre o uso da força e, particularmente, sobre o uso da força letal. Foi o que ocorreu no Rio Grande do Sul: ao estabelecer regras precisas quanto à necessidade do uso seguro da arma de fogo (a segurança de terceiros, do próprio policial e do criminoso deve ser garantida), o governo do estado também definiu que o policial deve informar ao criminoso que está armado. Essas regras foram elaboradas em consonância com os princípios sobre o uso da força da ONU (1990)⁴.

Tanto em São Paulo quanto no Rio de Janeiro é permitido ao policial o uso de pelo menos uma arma pessoal em serviço, mas nem sempre essa arma é registrada e nem sempre ela é apresentada para perícias quando a situação exige. Não há controle sobre munições e os próprios policiais compram a munição de que precisam. Portanto, não há como verificar o número correto de disparos por parte do policial em uma situação real de confronto armado. Essa preocupação com a letalidade decorrente das ações regulares de policiamento é muito recente no Brasil. Ela data de cerca de 10 anos. As mortes de civis e policiais passaram a ser entendidas como problema de gerenciamento e de qualidade do serviço prestado pela polícia e, assim, devem ser diagnosticadas e minimizadas por meio de políticas públicas específicas⁵, que devem procurar aprimorar o uso da força e reduzir o nível de seu uso excessivo para estabelecer princípios para uma política de redução da letalidade envolvendo, segundo a experiência internacional, estabelecer princípios gerais para a política de uso da força em ações da polícia. Para tanto, é necessário elaborar conceitos capazes de articular a coleta de dados sobre esse recurso, o monitoramento permanente de sua utilização e os princípios orientadores das ações da polícia.

4 No estado de São Paulo, houve iniciativa nessa direção. Em 2002, a Secretaria de Segurança Pública criou uma comissão específica para a análise da letalidade nas ações policiais e para a elaboração de políticas específicas para a redução desta, o que incluía entre outras ações, a definição de critérios sobre o uso da força. Nos últimos anos, entretanto, essa comissão foi desmantelada e o acesso aos dados sobre letalidade foi dificultado (LIMA, 2011).

5 No Brasil, convivemos com uma polícia altamente violenta desde o período da ditadura militar, mas apenas no final da década de 1990 é que começaram a ser feitos estudos mais sérios no sentido de dimensionar o problema e apontar para mecanismos de controle (CANO, 1997; 1998; MESQUITA NETO, 1999).

A literatura especializada tem afirmado que o uso da força é o principal instrumento de ação da polícia. Alguns poucos estudos americanos se debruçaram, no início dos anos 1970, sobre o problema específico do uso da força letal por policiais. No entanto, não havia distinção clara entre o uso da força letal e a brutalidade policial. A partir de 1980, principalmente nos EUA, foram realizadas pesquisas sobre incidentes envolvendo tiros e uso próprio ou impróprio da força letal. Nos demais países, as pesquisas sobre letalidade não foram realizadas independentemente de outras pesquisas sobre poder discricionário da polícia, sobre racismo ou sobre corrupção, como em Inglaterra, França, África do Sul e Austrália⁶.

Todas as pesquisas constataram que a maioria dos departamentos de polícia estava apenas começando a fazer o registro das ocorrências sobre uso da força excessiva e sobre o envolvimento repetido de policiais com incidentes de tiro, o que prejudicava qualquer iniciativa de prevenção. Após quase duas décadas de pesquisas, começou a ser consenso, entre especialistas e membros do *staff* policial, a necessidade de criação de sistema de registro de disparo de armas pela polícia. Em 1992, o procurador-geral de Justiça de Nova Jersey estatuiu que “todos os policiais devem ser obrigados a relatar e todas as agências de polícia devem coletar informações sobre incidentes envolvendo uso da força”. Os pesquisadores, então, passaram a apontar a necessidade da coleta desses dados e sua disponibilidade em nível nacional, e a especificar quais dados deveriam ser coletados, tratados e monitorados. Essas pesquisas e iniciativas, bem como as solicitações de pesquisadores e de agências policiais, resultaram no Crime Act de 1994. A partir daí, apontou-se não somente a necessidade da existência de informações sobre força letal, mas também dados sobre o uso da força em geral, para comparações, monitoramento, conhecimento e implementação de políticas de uso de força não letal.

Os diferentes relatórios produzidos nos EUA revelam que a ausência de sólida política de uso da força por parte das polícias tem sido responsável por sua mobilização excessiva. Particularmente, o relatório da Comissão Independente sobre o Departamento de Polícia de Los Angeles, de 1991, concluiu que “os policiais que usam excessivamente a força tendem a usar a força excessiva”. Por conta dessas avaliações, os autores afirmam a necessidade de implantar uma clara política a esse respeito.

6 É o caso da pesquisa pioneira realizada por solicitação das autoridades americanas (MILTON et alii, 1977). É preciso, no entanto, lembrar que alguns autores pensam ser a informação, e não a força, o que caracteriza o poder de polícia (ERICSON e HAGGERTY, 1997).

E de fato, ao longo dos anos 1990, na administração Clinton, várias iniciativas foram feitas no sentido da implementação de políticas de controle do uso da força, de disseminação de técnicas não letais e em conexão com a implantação de sistemas de informação sobre seu uso. Mesmo na era Bush, ela se expandiu e hoje é conhecida como a política do *continuum* da força. Em outros termos, ela prevê a disseminação de armas não letais – armas de impacto: bastões e lanternas; armas químicas (spray de pimenta); armas elétricas; armas lançadoras de diferentes projéteis não letais; uso de cães etc. – como meio necessário para tornar o uso da arma de fogo raro e controlado (BROWN e LAGAN, 2001).

No Brasil, afóra a ampla campanha nacional para a redução do número de armas leves nas mãos de não policiais, pouco vem sendo feito para a implantação de política nacional sobre o uso da força nas instituições policiais. Esse tema continua sendo considerado tabu e os resultados são visíveis no alto nível de uso da arma de fogo nas situações mais diversas, com consequências graves. Apenas a partir da criação do Pronasci, em 2007, houve estímulo à formação de equipes de gerenciamento de crises nas polícias do país e se objetivou promover políticas voltadas para a redução da letalidade policial por meio da valorização da profissionalização, da educação continuada dos policiais, com o programa de bolsa-formação, junto com políticas de segurança pontuais em áreas de altos níveis de violência (MJ, 2010).

Controle social da violência

O pressuposto do controle social da violência pode ser encontrado na emergência da democracia, já que ela é o regime político baseado nas mediações entre Estado e sociedade, entre instituições e sociedade civil. O objetivo da democracia é resolver problemas de governo, de cidadania e da regulação dos conflitos. O aparato estatal e os agentes públicos devem se submeter à regra da lei e aos princípios norteadores da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência⁷. O sistema legal democrático deve proteger as liberdades e as garantias políticas; primeiramente, porque protege os direitos civis de toda a população; em segundo lugar, porque estabelece redes de responsabilização (*accountability*) e controle (LIMA, 2011; LOCHE, 2012).

7 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, art. 37.

Nesse sentido, a prática democrática é antídoto contra a violência, sobretudo quando a democracia política e formal cria espaço para a emergência de sociedade civil autônoma, capaz ao mesmo tempo de auxiliar na construção das regras do jogo e de realizar concretamente o controle político do Estado. O fundamento da sociedade civil autônoma está na educação, mas também na possibilidade concreta de realização das necessidades econômicas mais básicas, premissas que podem ser garantidas com a legitimação dos direitos humanos, por meio da proteção integral dos direitos civis e políticos, econômicos e sociais, bem como no reconhecimento da indivisibilidade, universalidade e interdependência desses mesmos direitos. Concretamente, a democracia consolida-se na medida em que as instituições de justiça são reformadas e as instituições democráticas são fortalecidas por meio da participação coletiva, de controles externos das atividades da justiça, da transparência e da parceria com a sociedade civil (O'DONNELL, 1999; BRASIL, 2009).

O poder do Estado decorre da capacidade de controlar as fontes de violência, dos conflitos presentes na sociedade, bem como de minimizar os efeitos de suas próprias ações violentas, caso da violência policial. O poder não é ilimitado, ao contrário, demanda controles políticos, institucionais e coletivos. As propostas de controle social da violência devem levar em conta que não é o aumento do poder do Estado sobre a sociedade nem a radicalização de políticas repressivas que farão com que os conflitos sejam contidos. É preciso repensar as políticas públicas para as áreas urbanas, ampliar e consolidar a participação popular e recuperar a qualidade de vida dos cidadãos.

Evidentemente, o respeito aos direitos humanos deve ser o fundamento das políticas públicas de segurança. A sociedade política e os cidadãos de forma geral devem ser intolerantes em relação às desigualdades sociais, ao desemprego, às políticas de restrição de direitos adquiridos, à violência policial, à corrupção, ao uso privado dos recursos públicos e à despolitização dos espaços sociais. A questão atual, portanto, não é mais perguntar sobre o processo de legitimação do poder do Estado, mas sim sobre a constituição de uma cultura democrática, plural e cosmopolita, que nunca está dada de antemão, mas sempre requer amplos e meticulosos processos de construção.

A tendência, nos últimos dois séculos, foi de aprimorar os mecanismos jurídicos de contenção das violações penais e de minimizar o grau de violência contido nas punições. Essa tendência permanece incompleta e, em muitos países, ela parece estar se invertendo, não obstante o discurso jurídico da proporcionalidade da punição e do compromisso com a equidade. As democracias consolidadas sinalizam em torno de iniciativas como programas de policiamento comunitário, monitoramento da eficiência do trabalho policial, estímulo a programas de capacitação profissional, implantação de sistemas múltiplos de *accountability*, por exemplo, pelo Ministério Público, por Corregedorias mais independentes, pela Ouvidoria com capacidade de atuação em todo o Estado e com estrutura institucional mais sólida (CUBAS, 2010).

A experiência internacional, em matéria de polícia, tem se baseado no aprimoramento do serviço prestado à comunidade, na proteção das vítimas, na parceria com entidades da sociedade civil, na coleta, tratamento e divulgação de dados, no planejamento de ação, na compreensão de que a segurança pública é uma construção social complexa (BAYLEY, 1998; SKOLNICK e BAYLEY, 1988; GOLDSTEIN, 1990).

Considerações finais

A democracia no Brasil, e talvez em toda a América Latina, ainda não avançou suficientemente a ponto de mudar de forma substancial as instituições policiais e as políticas de segurança pública. Na região, os direitos sociais, que emergiram no contexto de lutas operárias ao longo do século XIX, são mais legitimados do que os direitos civis e mesmo os direitos políticos. Em outros termos, nesses países há evidente discriminação e opressão pela própria lei; impunidade dos ricos; burocratização excessiva do Estado; não acesso à justiça; não equidade; ilegalidade; informalidade e ação de sistemas de poder extralegais. Deve-se levar em conta também a tese fundamental de que, no Brasil, a tradição inquisitorial fortemente presente nas instituições policiais e judiciais não parece permitir a entrada do discurso dos direitos no interior das práticas jurídicas e da reestruturação do inquérito policial.

Não é por menos que a matéria policial no Brasil é questão urgente e prioritária. É certo que a reforma das instituições policiais deve entrar definitivamente na pauta dos programas de governo dos estados brasileiros. A polícia deve tornar-se uma polícia cidadã, que promova a segurança de todos, com respeito aos direitos humanos. Ela reflete os valores sociais e a própria fragilidade ainda presente na democracia brasileira, o que revela as dificuldades para se modificar uma cultura institucional e a adaptar ao estado de direito.

Entre 2003 e 2009, a segurança pública se tornou um dos pontos centrais da agenda política brasileira, com aumento considerável de gastos e de implantação de novas estratégias para o setor. Contudo, tais iniciativas esbarram nos limites de nossa democracia e da própria cultura policial na medida em que colocam desafios às formas tradicionais de ação das polícias. São muitas as interpretações sobre estas dificuldades em conciliar garantias legais, devido processo, direitos humanos e políticas de segurança pública, sobretudo para as camadas mais vulneráveis da sociedade. As interpretações, em geral, apontam para explicações de caráter sociocultural mais amplo. Roberto Kant de Lima (1989) aponta para a persistência da tradição inquisitorial. Teresa Caldeira (2001) indica uma democracia disjuntiva, na qual a lógica dos direitos civis e políticos difere substancialmente da lógica dos direitos sociais. Segundo a autora, para parcela importante da população os direitos civis são deslegitimados pela violência do Estado e pelo enraizamento do crime organizado em seu controle territorial sobre as comunidades segregadas. Para Alba Zaluar (2007), a democracia inacabada ainda não estendeu seus mecanismos jurídicos e políticos de proteção à maior parte da população, que continua lutando diariamente pela sua inclusão em um sistema ainda essencialmente discriminatório. Paulo Sérgio Pinheiro (2001) compreende as permanências desse processo de exclusão das não elites do poder como uma democracia sem cidadania ou em termos dos paradoxos históricos da democracia no país em que o Estado assumiu sempre e de forma explícita sua face repressiva e violenta contra as demandas sociais por justiça dos “de baixo”.

Referências

- ADORNO, Sérgio. (1998), “Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: Rupturas e continuidades”. Em: ZAVERUCHA, Jorge (org). Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX. Recife, Bagaço.
- ASSIS, Jorge Cesar de. (2010), “PM temporário: Do eventual ressurgimento da figura do assemelhado à inconstitucionalidade da norma criadora”. Revista do Direito Militar, nº 83.
- BATTIBUGLI Thaís. (2012), “A formulação de nova agenda para a segurança pública: As iniciativas federais e sua influência na política pública de segurança paulista”. Revista Estudos de Política, Vol. 1, nº 2, pp. 50-72.
- _____. (2009), “A difícil adaptação da polícia paulista ao estado de direito (pós-1946 e pós-1985)”. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Vol. 2, nº 3, pp. 39-63.
- _____. (2010), Polícia, democracia e política em São Paulo (1946-1964). São Paulo, Humanitas/Fapesp.
- BAYLEY, David H. (1998), What Works in Policing: Readings in Crime and Punishment. Nova York, Oxford University Press.
- BROWN, Jodi M. [e] LANGAN, Patrick A. (2001), Policing and Homicide, 1976-98: Justifiable Homicide by Police, Police Officers Murdered by Felons. U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. (2001), Cidade de muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo, Edusp/34.
- CANO, Ignácio. (1997), Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Iser.
- _____. (1999), Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro: A atuação da Justiça Militar. Rio de Janeiro, Iser.

- CARVALHO, Sonia Nahas. (2003), "Avaliação de programas sociais: Balanço das experiências e contribuição para o debate". São Paulo em Perspectiva, Vol. 17, nº 3-4, pp. 185-197.
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão. (2008), "As reformas nas polícias e seus obstáculos: Uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias". Civitas, Vol. 8, nº 3, pp. 409-427.
- _____. (2004), Entre a lei e a ordem: Violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- CUBAS, Viviane de Oliveira. (2010), "Accountability' e seus diferentes aspectos no controle da atividade policial no Brasil". Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Vol. 3, nº 8, pp. 75-100.
- DIAS NETO, Theodomiro. (2005), Segurança urbana: O modelo da nova prevenção. São Paulo, Revista do Tribunais.
- ERICSON, Richard. (1982), Reproducing Order: A Study of Police Patrol Work. Toronto, University of Toronto Press.
- _____. [e] HAGGERTY, Kevin. (1997), Policing the Risky Society. Toronto, University of Toronto Press.
- FBSP. (2009), Mapeamento das conexões teóricas e metodológicas da produção acadêmica brasileira em torno dos temas da violência e da segurança pública e as suas relações com as políticas públicas da área adotadas nas duas últimas décadas (1990-2000) (relatório de pesquisa apresentado a Fapesp). São Paulo, Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).
- _____. (2010), Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Ano 4. São Paulo, Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).
- _____. (2011), Anuário Brasileiro de Segurança Pública, Ano 5. São Paulo, Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).

- GOLDSTEIN, Herman. (1990), *Problem-Oriented Policing*. Filadélfia, Temple University Press.
- GOYARD-FABRE, Simone. (2003), *O que é democracia?* São Paulo, Martins Fontes.
- GUILHON, MariaVirginia Moreira. (1995), “A questão dos interesses na formulação das políticas públicas”. *Revista de Políticas Públicas*, Vol. 1, nº 1, pp. 105-125.
- GUSSO, Rodrigo Bueno. (2013), “Eu previno, tu reprimes: Uma análise da política criminal ofertada pelo Pronas-ci por meio do programa Protejo, Curitiba-PR”. Tese (doutorado), Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Paraná.
- HAGEN, Acácia Maria Maduro. (2006), *O trabalho policial: Estudo da Polícia Civil do estado do Rio Grande do Sul*. São Paulo, IBCCRIM.
- KANT DE LIMA, Roberto. (1989), “Cultura jurídica e práticas policiais: A tradição inquisitorial”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 10, nº 4, pp. 65-84.
- LEMGRUBER, Julita. (2002), “Controle da criminalidade: Mitos e fatos”. Em: OLIVEIRA, Nilson Vieira (org). *Insegurança Pública: Reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana*. São Paulo, Nova Alexandria.
- LIMA, Renato Sérgio de. (2008), “A produção da opacidade. Estatísticas criminais e segurança pública no Brasil”. *Novos Estudos Cebrap*, nº 80, pp. 65-69.
- LIMA, João Marcelo Maciel de. (2011), “Democracia e ‘accountability’: Violência policial e práticas de controle sobre a Polícia Militar no estado de São Paulo”. *Dissertação (mestrado)*, Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista (Unesp).
- LOCHE, Adriana Alves. (2012), “Segurança e controle social: Uma análise do policiamento comunitário”. Tese (doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP).
- MARTINS, Rodrigo [e] VIEIRA, William. (2012), “A truculência como padrão”. *Carta Capital*, nº 682, pp. 26-29.

- MJ. (2010), O que é o Pronasci. Brasília, Ministério da Justiça (MJ). Disponível (on-line) em: <http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMIDAF1131E-AD238415B96108A0B8A0E7398PTBRIE.htm>.
- MESQUITA NETO, Paulo. (1999), “Violência policial no Brasil: Abordagens teóricas e práticas de controle.” Em: PANDOLFI, Dulce; CARNEIRO, Leandro Piquet [e] CARVALHO, José Murilo (orgs). Cidadania, justiça e violência. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- MILTON, Catherine; HALLECK, Jeanne Wahl; LARDNER, James [e] ABRECHT, Gary. (1977), Police Use of Deadly Force. Washington, Police Foundation.
- MINGARDI, Guaracy. (1992), Tiras, gansos e trutas. Cotidiano e reforma na polícia civil. São Paulo, Página Aberta.
- MISSE, Michel (org). (2010), O inquérito policial no Brasil: Uma pesquisa empírica. Rio de Janeiro, Booklink.
- MORETO, Milene. (2012), “Campinas prepara plano contra epidemia do crack”. Correio Popular, Campinas. Disponível (on-line) em: <http://correio.rac.com.br/correio-popular/noticias--correio-popular/115644/2012/04/14/campinas-prepara-plano-contrad-epidemia-do-crack.html>.
- O'DONNELL, Guillermo. (1999), “Polyarchies and the (Un) rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion”. Em: MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo [e] PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs). The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America. Indiana, University of Notre Dame Press.
- ONU. (1990), Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei. Adotado por ocasião do 8º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. (1998), O controle do arbítrio do Estado e o direito internacional dos direitos humanos”. Em: Direitos humanos no século XXI. Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI)/Fundação Alexandre de Gusmão, .

- _____. (2001), “Transição política e não estado de direito na República”. Em: SACHS, Igancy; WILHEIM, Jorge [e] PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs). Brasil: Um século de transformações. São Paulo, Companhia das Letras.
- REISS, Albert J. (1971), *The Police and the Public*. New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- SACRAMENTO, Ana Rita Silva. (2005), Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da ‘accountability’ no Brasil. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, Vol. 10, nº 37, pp. 5-20.
- SAPORI, Luís Flávio. (2007), *Segurança pública no Brasil: Desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- SENASP. (2009), *Movimentos sociais e segurança pública: A construção do campo dos direitos*. Cadernos temáticos da Conseg, Ano 1, nº 9. Brasília, Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).
- SENTO-SÉ, João Trajano. (2004), *Prevenção da violência: O papel das cidades*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- _____. (2011), “A construção de um discurso sobre a segurança pública no âmbito nacional: Apontamento para um programa de pesquisa”. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Vol. 4, nº 3, pp. 501-522.
- SKOLNICK, Jerome [e] BAYLEY, David H. (1988), *Community Policing: Issues and Practices Around the World*. Washington, National Institute of Justice.
- SOARES, Luiz Eduardo. (2000), *Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo, Companhia das Letras.
- SOUZA, Celina. (2003), “Estado do campo’ da pesquisa em políticas públicas no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18, nº 51, pp. 15-20.
- _____. (2006), “Políticas públicas: Uma revisão da literatura”. *Sociologias*, nº 16, pp. 20-45.
- SOUZA, Luís Antônio Francisco de. (2012), “Políticas de segurança no Brasil: Desafios diante das novas agendas”. *Revista Estudos de Política*, Vol. 1, nº 2, pp. 9-29.

- _____. (2004), “Segurança Pública, polícia e violência policial: perspectivas diante do endurecimento penal”. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n. 51, pp. 253-288.
- VELHO, Gilberto [e] ALVITO, Marcos (orgs). (1996), *Cidadania e violência*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- ZALUAR, Alba. (1999), “Um debate disperso: Violência e crime no Brasil da redemocratização”. *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 13, nº 3, pp. 3-17.
- _____. (2007), “Democratização inacabada: Fracasso da segurança pública”. *Estudos Avançados*, Vol. 21, nº 61, pp. 31-49.
- ZAVERUCHA, Jorge. (2005), *FHC, forças armadas e polícia: Entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002*. Rio de Janeiro, Record.

RESUMEN: El cambio de Brasil de un sistema político-legal de excepción a la democracia fue acompañada de gran número de reformas legales e institucionales, que tuvieron como ámbito la eliminación gradual de los llamados restos autoritarios y la implementación de los instrumentos del sistema democrático, basado en el reconocimiento de la ciudadanía y justicia. Sin embargo, todavía hoy se evalúan el alcance y los efectos de las reformas, principalmente a causa de la expansión de la busca popular por justicia y ciudadanía. El artículo **El difícil camino de la reforma: La policía y los límites del proceso de reforma post-democratización** muestra que el camino de la reforma, sobre todo en el ámbito de las agencias policiales, es tortuosa y la agenda de los problemas y soluciones es grande, lo que demanda de la academia investigaciones para entender la resistencia al cambio y los nuevos paradigmas que definen la agenda de la seguridad pública.

Palabras clave: reforma policial, seguridad pública, políticas de seguridad, brutalidad policial, redemocratización

LUÍS ANTÔNIO FRANCISCO DE SOUZA (lafraso@usp.br) é professor livre-docente do Departamento de Sociologia e Antropologia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista (Unesp, Brasil). É doutor e mestre em sociologia pela Universidade de São Paulo (USP, Brasil) e coordenador científico do Observatório de Segurança Pública da Unesp.

THAÍS BATTIBUGLI (tbattibugli@yahoo.com) é professora do curso de direito do Centro Universitário Padre Anchieta (Unianchieta, Jundiá, São Paulo, Brasil). É doutora em ciência política pela USP e mestre em história social pela mesma casa.