

# **A questão da segurança pública no Rio de Janeiro, Brasil: metodologias de análise, hipóteses e perspectivas.**

Emillio Dellasoppa.

Cita:

Emillio Dellasoppa (2007). *A questão da segurança pública no Rio de Janeiro, Brasil: metodologias de análise, hipóteses e perspectivas*. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/1583>

# A questão da segurança pública no Rio de Janeiro, Brasil: metodologias de análise, hipóteses e perspectivas

Emilio E. Dellasoppa

Programa de Estudos sobre a Violência  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ  
Rio de Janeiro, Brasil

[dellasop@centroin.br](mailto:dellasop@centroin.br)

## Resumen:

This paper explores characteristics of the public police force in the Rio de Janeiro State, Brazil. Presently, as in most developing countries, public opinion sees Police as a part of the violence and insecurity problem, and not of the solution. Several hypotheses are raised on police and its relation to distinctiveness of democracy in developing countries, on changes of the monopoly of legitimate violence by the State, on State and governments responses to public security problems and on regulation strategies tested and implemented in Brazil. The conditions and possibilities of regulation of Police forces are examined against the weaknesses of democratic regime and the challenges that Police and democratic institutions must face in its fight to change the present situation. Challenges include impunity and the fragility of the judiciary system, which uses a Penal Law with severe punishments that most of the time are not enforced. In the future, the prisons will continue to overcrowd with poor and illiterate people. Social inequalities will remain, and it will be a very difficult task for Brazilians to change their structure of social relations. Brazil is changing its economy in a profound and painful way, but crime and crime control seems to be at the end of the agenda. As a front line social control institution, Police forces will face a severe challenge.

## Introdução

Sem querer transformar “a especificidade histórica e social do Brasil” no *Deus ex machina* que explica parte, senão a totalidade de nossos problemas, o presente trabalho procura discutir algumas bases e dar início a uma limitada análise comparativa sobre as características de uma Polícia Civil – a do Estado do Rio de Janeiro – e seus desafios no início do século XXI. Nesse espírito, algumas inevitáveis digressões serão realizadas por alguns outros estados da Federação.

O final do século XX testemunha uma mudança radical na situação das polícias em todo mundo, se comparadas com a situação de trinta anos atrás. Estamos assistindo a diversas formas de extinção do modelo de policiamento estatal que Sir Robert Peel estabeleceu no século XIX, imitado e/ou modificado com diferentes graus de sucesso, dependendo da conjuntura histórica e da geografia. Do ponto de vista da regulação, foi um processo de sucesso de regulação da desordem originada no aumento da criminalidade e na diversidade de formas de repressão que estavam associadas ao processo de industrialização no capitalismo do século XIX. As formas de extinção do modelo geralmente observam, no caso dos países desenvolvidos, a forma de uma diversificação no estoque de policiamento (Braithwaite, 2000, apud Reiner, p.281), e se faz marcante a crescente – a influência do 9/11 pesa aqui - cooperação e competência entre diferentes agências, seja nacionais como internacionais.

Nos anos 1960s a responsabilidade do combate à criminalidade poderia ser considerada ainda nos termos weberianos do monopólio da violência legítima por parte do Estado. Porém, já a partir dos anos setenta, começa um processo de desenvolvimento da segurança privada, que viria a se materializar no que hoje é conhecido como a *indústria da segurança privada*. Este desenvolvimento se verifica hoje no mundo todo,<sup>1</sup> e está não apenas associado ao incremento das taxas de criminalidade operado desde a década de setenta, ao desproporcional – e muitas vezes totalmente injustificado - aumento do temor a ser vitimizado (caso de muitas sociedades dos países desenvolvidos <sup>2</sup>), como também à mudanças operadas em determinados tipos de propriedade, que, como os *shopping centers* e os condomínios fechados, são agora denominados “*mass private property*” (propriedade privada massificada). Em menos de trinta anos, segurança privada estabelece-se como uma importante indústria.<sup>3</sup> A distinção fundamental que o direito estabelecia entre

---

<sup>1</sup> “Since 1970, a transformation has been under way. In that year, there were still more public policemen than private guards in America. The ratio of public to private was 1.4:1. Now there are three times as many private policemen as public ones; in California, four times as many. Even as early as 1978, General Motors alone had a private police force of 4,200—more than all but five American cities. (...) America has a larger private-security business than most western countries, but nearly everywhere there are more private policemen than public ones. (Though, admittedly, the numbers are not strictly comparable: see box on article In Britain, the number of private guards has risen from about 80,000 in 1971 to 300,000 now, roughly twice the number of public policemen. In Canada and Australia, the ratio is also about 1:2. The extreme examples are lawless places such as Russia and South Africa where there are at least ten times as many private-security guards. In Russia, the private-security industry holds one of the country’s best-attended annual meetings, with strippers performing between lectures.” (*Welcome to the new world of private security*. From *The Economist* print edition. Apr 17th 1997. )

<sup>2</sup> According to the British Crime Survey, 38% of people believe that crime has risen “a lot” in the past two years—up from 25% for those surveyed in 2001. A further third of the population reckons crime has gone up a little, while only 4% take the optimistic (and accurate) view that it has fallen. The number of people who worry about walking the streets at night and perceive their neighbourhoods to be disordered is also up. (Crime: Fear itself. From *The Economist* print edition. Jul 17th 2003 )

<sup>3</sup> “Private security is the primary protective resource in America in terms of spending and employment. Private security employs at least two (2) million people, and annual expenditures for security products and services are more than \$100 Billion (U.S.). For federal, state, and local law enforcement, the figures are about 725,000 people employed and at least \$45 Billion (U.S.) in expenditures. A large and growing industry,

público/privado fica menos clara com a emergência desses espaços. No caso dos *shopping centers*, por trás da aparência de um espaço público onde qualquer um – o quase – pode circular, está uma propriedade privada, controlada por seguranças privados. Nos condomínios privados, onde não há livre acesso, também o policiamento é privado. Para a polícia pública, estas questões, que atingiram seu monopólio, também levantaram dúvidas sobre quais seriam as “funções fundamentais” (*core tasks*) da polícia pública e quais as que poderiam ser deixadas para a segurança privada ou ainda para civis. Note-se que estas mudanças têm atingido fundamentalmente o que é denominado policiamento ostensivo, no Brasil, ou polícia de proximidade, como na França. Porém, as funções investigativas da polícia judiciária são também atingidas, na medida em que algumas agências oferecem aos seus clientes verdadeiras tarefas de investigação e inteligência, com maior discricionariedade e sigilo.<sup>4</sup> ( Trata-se da área do *risk-management*. Uma das firmas mais importantes na área, Kroll Associates, foi recentemente alvo no Brasil de uma investigação da Polícia Federal envolvendo um caso de espionagem empresarial.<sup>5</sup> Uma indicação da reestruturação do negócio da inteligência privada está no movimento de algumas das maiores firmas mundiais de auditoria para a área do *risk management*.)

---

private security is armed with considerable and often sophisticated resources to deter crime and prevent other losses.” (*U.S. Private Security Trends*. William C. Cunningham. President. Hallcrest Systems, Inc.. *The Hallcrest Report II: Private Security Trends 1970 – 2000*.)

<sup>4</sup> “The most visible and fastest-growing parts of the private-security business are in areas that were once the preserve of the public police. But the functions of private-security firms are much wider than those of policemen, so the numbers of private-security guards and public policemen are not strictly comparable. The public police concentrate on arrests and investigations. The private-security business is more complex and fragmented. It divides into four broad categories: Guarding; Risk management; Investigation and detection and Control in the criminal-justice system. (...) Private prisons, especially, are a booming business: between them, America, Britain and Australia have 132 private prisons with room for 84,000 inmates. The private sector also provides new techniques of crime control, such as tagging offenders in Britain using Home Hawk Curfew, a system invented by Marconi.” (*Guards and gumshoes*. From *The Economist* print edition. Apr 17th 1997)

<sup>5</sup> O juiz Luiz Renato Pacheco Oliveira, da 5ª Vara Federal de São Paulo, concedeu nesta quinta-feira liberdade provisória a cinco pessoas presas no final do mês passado, na chamada "Operação Chacal", da PF (Polícia Federal), que vasculhou escritórios da Kroll. Com isso, os cinco presos deixarão a carceragem da PF, na zona oeste da cidade. A "Operação Chacal" foi realizada em três Estados (SP, RJ e PR) e no Distrito Federal contra a Kroll, consultoria acusada de espionar empresas e membros do alto escalão do governo federal. Durante a ação, os agentes vasculharam escritórios da Kroll, empresas relacionadas e endereços de dirigentes, funcionários e contratados dos serviços da empresa. Também incluiu buscas na casa do presidente do Opportunity --que controla a operadora de telefonia Brasil Telecom--, o banqueiro Daniel Dantas. Foram apreendidos documentos, aparelhos eletrônicos e de informática, entre eles alguns que a polícia disse acreditar servirem para espionagem (como escutas telefônica e de ambiente). Na ocasião, o delegado da PF em Brasília Romero Menezes, que apoiou as investigações em São Paulo, disse que as cinco pessoas presas teriam ligações com serviços de espionagem. São acusados de formação de quadrilha (prevê pena de um a três anos de reclusão). “Justiça concede liberdade provisória a envolvidos no caso Kroll” (Folha Online 05/11/2004) <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u65549.shtml> (02/12/2004)

No caso do Brasil, a segurança privada <sup>6</sup> existe numa proporção californiana: há quatro policiais/seguranças privados para cada policial do Estado. Deve salientar-se o descontrole sobre esta exuberante força: três de cada quatro seguranças são ilegais, trabalhando em aproximadamente 4.500 empresas clandestinas, contra 1.300 legalizadas. A taxa de crescimento da segurança particular no Brasil parece (já que os números são necessariamente incertos) bastante elevada: em julho de 2000 a Polícia Federal estimava o efetivo dos guardas legalizados em 350 mil, quase o efetivo da Polícia Militar em todos os Estados da Federação mais o Distrito Federal (368.900). <sup>7</sup>

Este é o novo ambiente em que a polícia estatal (seja de policiamento ostensivo como de investigação, neste caso incluindo a Polícia Federal) deve operar. O momento do estabelecimento aparentemente definitivo da segurança como *commodity*. Se observarmos as tendências do processo de commodificação da segurança, verifica-se desde os anos 1970s o crescimento muito mais rápido das forças de segurança privada em relação à força pública ( porém não *a expensas* da força pública), que também crescem muito mais rapidamente na forma de contrato de terceirização ( às vezes utilizado pela própria força pública), e não como funcionários contratados pelas empresas. O caso da General Motors/USA, que em 1978 mantinha uma força privada própria de 4800 homens, hoje seria certamente condenado por qualquer conselho de administração de empresa. Finalmente, a versão *hardware* do negócio da segurança privada – instalação massiva de sistemas de alarma e monitoramento - que opera também um crescimento notável, como indicado pelos números apresentados, conclui a reconfiguração das forças policiais no contexto de uma leitura que implica em uma economia política do policiamento e da segurança pública. Esta leitura política será, fundamentalmente, objeto de definição pelas forças políticas, determinando um processo de politização da segurança.

### **A polícia nas periferias do capitalismo**

#### **BASTOS DIZ QUE PAÍS VIVE EM CLIMA DE GUERRA**

SÃO PAULO. Ao comentar o seqüestro de Marina Souza, mãe do jogador Robinho, o ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, disse ontem que o país vive em clima de guerra. Afirmou, porém, que o governo não perdeu o controle no combate a esse tipo de crime. – “Eu acho que não estamos perdendo esta guerra” - disse

---

<sup>6</sup> “Para cada policial no Brasil, há quatro guardas privados. Só que, desses quatro, três são ilegais e estão fora do controle do Estado. A multidão de clandestinos praticamente dobrou no último ano, segundo estimativas dos sindicatos das empresas e dos empregados da área de segurança privada. Clandestinidade significa estar fora do cadastro e supervisão da Polícia Federal, responsável pela fiscalização da segurança privada. O Sindicato das Empresas de Segurança Privada, Segurança Eletrônica e Cursos de Formação de São Paulo, estima que há 500 mil vigilantes legalizados no país. Os ilegais, porém, chegam a 1,5 milhão, estima a entidade. São 1.300 empresas legalizadas no país, segundo o sindicato patronal, contra cerca de 4.500 ilegais, que não pagam taxas e não têm fiscalização sobre os funcionários -muitos dos quais andam armados."As empresas ilegais estão nas páginas amarelas, na internet, e ninguém faz nada", disse Carlos Roberto Silveira, assessor do Sindicato dos Empregados das Empresas de Vigilância, Segurança e Similares de São Paulo.” (“Para cada vigia legalizado, 3 são clandestinos.” *Folha de S.Paulo*. 13/01/2003 )

<sup>7</sup> “Efetivo de particulares é quase o da PM” (*Folha de S.Paulo* - 08/07/2000). <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0807200010.htm> (02/12/2004)

o ministro, que evitou a palavra guerra só quando foi perguntado se o país vivia tal clima.(...) 'Eu diria que estamos numa luta que não podemos perder' ( *O Globo*, 09/11/2004. Primeiro Caderno) <sup>8</sup>

*Hipótese 1: A primeira constatação deveria ser que a polícia das periferias do capitalismo não pode ser objeto de comparação direta com as existentes nos países desenvolvidos, se levarmos em conta a enorme e crescente disparidade das situações de contexto implicadas.*

Porém, cabe também a pergunta de se em termos de modelos de organização policial, o caso brasileiro, - e muitos outros da América Latina - poderiam ser observados como uma antecipação da pós-modernidade e de um futuro generalizável nos termos da “nova ordem mundial” cada vez mais desigual. Se aceitarmos a interpretação – distópica e tal vez apocalíptica - de Robert Kurz, (Kurz, 1999) poderíamos dizer que a situação atual das polícias do Terceiro Mundo e especificamente do Brasil é uma de *de te fabula narratur* para os países desenvolvidos. Uma perspectiva muito provocativa intelectualmente, porém incerta. No entanto, devem ser necessariamente levadas em conta as mudanças na ordem econômico social do capitalismo, que em um curtíssimo espaço de tempo, se considerada a duração das transformações históricas, se converte em sistema econômico hegemônico, e reconhece nos Estados Unidos sua “vanguarda” tecnológica e militar. Sem pecar de exagerados, estamos assistindo a uma nova “Grande Transformação” (Polanyi, 1944) que aparenta ter conseqüências tanto ou mais dramáticas que as que aconteceram na emergência do capitalismo industrial no Ocidente. Certamente estas mudanças terão um impacto completamente diferente segundo se trate de países desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento ou de países que, como os latino-americanos, observam o hiato com os desenvolvidos se ampliar dia a dia.

Não entramos aqui na discussão pormenorizada das mudanças e das interpretações que se sucedem na economia, na política, na cultura e na ordem social de países que cada vez mais encontram-se sob os efeitos da globalização <sup>9</sup>, do multiculturalismo e de um complexo

---

<sup>8</sup> “Ataque em bandos. Ontem, 9/11, fui ao Hospital Pan-Americano, na Tijuca, onde minha mãe estava se submetendo a uma cirurgia. Às 22h fui embora com meu pai e pegamos um táxi para o Leblon. Ao entrarmos na Rua do Bispo começou o terror. Uns 13 rapazes desceram a rua com armas e mandaram os carros pararem. Todos estavam rindo e apontando os fuzis para a nossa direção. Até agora não sei o que eles queriam. Não roubaram ninguém, não atiraram, só mostraram que eles estão com o poder. Pararam o trânsito, apontaram os fuzis para a gente e, aos poucos, mandavam passar um carro de cada vez. Só passando pela situação vê-se que o Rio de Janeiro está nas mãos deles. O que vamos fazer? No momento pedi ajuda a Deus, porque à polícia era impossível. A cabine da polícia estava a 100 metros, e os policiais sem saber o que estava acontecendo.( Sandra Da Silva De Oliveira. (*O Globo*, 11/11/2004, pág. 6. via Globo Online, 10/11), Rio)

<sup>9</sup> Globalization, however, is changing all that.(...) Structural differentiation increasingly is spreading across borders and economic sectors, driving other changes and resulting in the increasing predominance of political and economic structures and processes that (1) are frequently (although not always) more transnational and multinational in scale (i.e., are in significant ways more inclusive) than the state, (2) potentially have a greater impact on outcomes in critical issue-areas than does the state (i.e., may in effect be more "sovereign"), and (3) may permit actors to be decisionally autonomous of the state. In particular, I argue that the more that the scale of goods and assets produced, exchanged, and/or used in a particular economic sector or activity diverges from the structural scale of the national state - both from above (the global scale) and from below (the local scale) - and the more that those divergences feed back into each other in complex ways, then the more that the authority, legitimacy, policymaking capacity, and policy-implementing effectiveness of states will be challenged from both without and within. A critical threshold may be crossed when the cumulative effect of

processo de universalização do direito.<sup>10</sup> Este conjunto de temas, de alta heterogeneidade, coloca em questão o Estado construído pela modernidade, e, como não poderia ser de outra forma, uma das suas formas elementares de coação: a instituição policial. Apenas salientamos a emergência de algumas sociedades pós-industriais ou ilhas de pós-industrialidade espalhadas pelo mundo todo, em um contexto de marginalização, globalização, multiculturalismo e regionalização. Para alguns, (Drucker, XXXX) trata-se de sociedades pós-capitalistas baseadas fundamentalmente na informação. Compartilham uma fronteira tecnológica informacional (incluindo o biológico)/energética do capitalismo. (Para um resumo deste contexto ver (Reiner, 2004: 302. “Policinando a pós-modernidade”). Perante o pessimismo em relação à possível reversão do quadro, certamente mais dramático nas periferias do capitalismo, procuramos assinalar as diferenças marcantes que nos distanciam das comparações apressadas ou da importação de modelos e receitas de policiamento. Neste sentido, cabe lembrar a advertência de Máximo Sozzo (Sozzo, 2004) quando insiste na necessidade de avaliar criticamente a análise de Stanley Cohen<sup>11</sup> sobre o que denominava “exportação de modelos de controle do crime” desde os países desenvolvidos para as periferias do capitalismo. Cohen propôs naquele trabalho dois tipos ideais dos modelos que analisavam a questão da “importação de tecnologias de governo e controle do crime”: a “Transferência benigna” e o “Colonialismo maligno”, modelos que “...eram construídos a partir de uma combinação de uma forma de conceber o controle do crime e de uma forma de pensar a natureza do desenvolvimento dependente...” nas periferias do capitalismo. Neste sentido, devemos salientar permanentemente a referência a condições e especificidades locais, sempre cada vez mais contextualizadas pelos processos mundiais assinalados acima.<sup>12</sup> A mais profunda das diferenças parece que deve ser

---

globalization in strategically decisive issue-areas undermines the general capacity of the state to pursue the common good or the capacity of the state to be a true civil association; even if this threshold is not crossed, however, it is arguable that the role of the state both as playing field and as unit becomes structurally problematic. (Philip G. Cerny, "Globalization and the Changing Logic of Collective Action," *International Organization*, Vol. 49, no. 4 (Autumn 1995)). O interessante aqui é pensar a segurança pública como um *bem comum* a ser fornecido pelo Estado, ou por uma associação de instituições as quais supostamente o Estado deveria estar em condições de *coordenar e regular*.

<sup>10</sup> Para um resumo desta discussão em relação com os problemas da polícia ver (Reiner, 2004), especialmente o Cap. 7: “Azuis do Fin de Siècle. Uma História do Futuro”. Também, sobre a questão mais geral, (Giddens, 1993, 2001; Luhmann, 1997; Heller et al., 1998; Baumann, 1999; Melucci, 2001) para citar apenas alguns entre a numerosa bibliografia.

<sup>11</sup> Cohen, Stanley: “Western crime control models in the third world: benign or malignant?”, In: *Research in Law, Deviance and Social Control*, Vol. 4, 85-119.

<sup>12</sup> “A través de este trabajo pretendimos contribuir a poner en evidencia la especificidad de los contextos culturales y de esta forma colaborar en el repensar la cuestión de la comparación en el campo del gobierno de la cuestión criminal. Como bien ha señalado recientemente Dario Melossi: “Si por un lado, podemos observar conceptualizaciones sobre cómo organizar el mundo emergiendo más o menos al mismo tiempo en partes del mundo muy diferentes y muy distantes...por el otro lado, el uso de palabras idénticas frecuentemente oscurece el grado en el cual ellas están radicadas/enraizadas en las diferentes historias de los distintos lugares, así como la forma en que son articuladas a través de discursos cuanto menos parcialmente diferentes” (Melossi, 2001, 405). Más allá de las traducciones culturales, la construcción de racionalidades y tecnologías de gobierno de la cuestión criminal fueron/son siempre e irreductiblemente locales, “indígenas”, pues estaban/están radicados o enraizados en el propio contexto histórico y cultural” (Sozzo, 2004)

creditada às características específicas das nossas democracias e às técnicas de governo aplicadas e tidas como eficientes nelas.

*Hipótese 2: A análise da polícia deve se contextualizada levando-se em conta as características e limitações das “construções da democracia” que têm se mostrado possíveis no Brasil e na América Latina.*

Observamos en Brasil desde hace un par de décadas un panorama de violencias en aumento, y que ya adquieren niveles que colocan el caso brasileño en una situación claramente diferenciada del resto de América Latina. (Aquí debería ser exceptuada Colombia, pero en este caso influyen elementos que no se encuentran presentes en el caso del Brasil.) Por lo tanto, se imponen con creciente urgencia para las instituciones estatales las acciones de regulación, sea bajo la forma clásica del derecho positivo, sea, en forma más amplia, incluyendo también las políticas públicas o la acción del sector privado. Pero existe un elemento problemático muy importante en este cuadro, y está relacionado con la forma en que se da, en la realidad, el monopolio de la violencia legítima del Estado en muchos Estados-nación del capitalismo periférico (Pinheiro, 2001:297). Ya en 1985, en el contexto de su crítica del materialismo histórico, Giddens exploraba estas cuestiones en el caso del “Estado-nación europeo” (Giddens, 2001), así como también lo hizo Norbert Elias (Elias, 1988, 1995, 1997). Adorno, (2002:278) observa en Wievorka (1997:19) un llamado de atención sobre la pérdida de eficacia de la tradicional fórmula weberiana, en el caso de los estados capitalistas desarrollados. Pero, continua Adorno, “...si este argumento es aceptable, entonces como se coloca el monopolio estatal de la violencia legítima en sociedades que jamás lograron, en su historia social y política, alcanzarlo efectivamente y que seguramente no lo lograrán sumergidos como se encuentran en la avalancha del proceso de globalización, sea lo que esto signifique?”. (id., id.). Esta cuestión está relacionada con las complejidades y características precarias de las democracias que emergen en América Latina después de los procesos de transición democrática. (AAVV (2000); Debrun (1983) ; Crozier (1997); Dellasoppa (2003, 2002-a, 2002-b, 2000); Méndez et al. (2000); O’Donnell (1994, 1997, 1999). Tenemos aquí un punto importante. Y, aprovechando estas afirmaciones, podríamos formular otra pregunta, directamente relacionada con el tema que nos ocupa. En una paráfrasis de Adorno, formulemos la siguiente: *si este argumento es aceptable, como se sitúa el problema de la posibilidad de la regulación en el área de Seguridad pública en sociedades donde el Estado, sea federal o provincial, nunca alcanzó el monopolio de la violencia legítima del Estado dentro de un Estado de Derecho?*

Para sinalizar esta especificidade com alguns exemplos, podemos começar citando a manifestação do Ministro Chefe da Casa Civil, José Dirceu, comentando as declarações da relatora da ONU para execuções sumárias, Asma Jahangir: “*Não vejo por que fere a soberania do Brasil se o país é signatário de tratados e acordos internacionais de direitos humanos, que prevêem o acompanhamento. O Brasil nada tem a temer, nada a esconder. Não podemos tapar o sol com a peneira, há torturas, há assassinatos e há violações do*

*direitos humanos no Brasil*”<sup>13</sup> Esse mesmo dia, o jornal noticiava que uma segunda testemunha que tinha falado com a relatora da ONU era assassinada na Bahia.<sup>14</sup> Outro elemento importante para salientar as diferenças está assinalado nas declarações acima citadas do ministro da justiça, Márcio Thomaz Bastos, que, mesmo relutantemente, reconhece que em algumas regiões ou áreas acontece em forma intermitente um verdadeiro “estado de guerra”, que implica um conflito armado aberto entre os representantes do Estado e grupos criminosos que questionam sua presença, como acontece nos casos das cidades de Rio de Janeiro e de Vitória ( Estado de Espírito Santo). Resulta extremamente curiosa a leitura do Secretário de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, para quem a situação apenas é preocupante...”no Espírito Santo, porque ocorrem distúrbios nas ruas”. Já no Rio de Janeiro, as vias expressas são fechadas pela polícia “para garantir a incolumidade dos cidadãos durante os enfrentamentos”. Uma situação de tamanha incongruência entre os diferentes níveis do governo parece indicar uma clara tendência a “salvar a cara” perante os acontecimentos.<sup>15</sup>

*Hipótese 3: As mudanças experimentadas pela polícia e sua posição relativa implicam que o monopólio da violência legítima por parte do Estado assume uma forma parcial onde o Estado delega formas de coação não-contratual a grupos do setor privado que passam formar parte do “estoque de formas de policiamento”, ao mesmo tempo que começa a incorporar o exército em ações tópicas de nível três e a organizar com forma definitiva forças paramilitares nesse nível de repressão.*

Observa-se uma retomada sistemática entre os autores do tema weberiano do monopólio da violência legítima por parte do Estado. Não precisamos esclarecer que não existe monopólio *policial* da violência legítima: a opção policial é apenas uma das formas disponíveis de coação/repressão doméstica a disposição do Estado ( Monjardet, 2003, Giddens, 2001, Reiner, 2004) .

É necessário contextualizar a ação da força policial dentro do conjunto mais amplo de opções de que o Estado dispõe para garantir a ordem doméstica.<sup>16</sup> Assim, podemos distinguir quatro níveis de repressão: Primeiro: conciliação, persuasão, arbitragem, sem

---

<sup>13</sup> “Sem tapar o sol com a peneira”. “Dirceu admite que há tortura no Brasil e que inspeção no Judiciário não fere soberania”. (*O Globo*, 10/10/2003. p. 3)

<sup>14</sup> “Mais uma testemunha de Asma é morta” (Asma): “Muitas pessoas me disseram isso: “Estamos correndo risco, vamos ser mortas”. Opinião do Jornal *O Globo*: (...) “O que insulta a consciência dos brasileiros, e nos diminui perante os outros e nós próprios, não é o exame externo de nossas instituições, mas a sistemática violação dos direitos humanos em nosso nome e por quem tem a obrigação de defendê-los.” (*O Globo*, 10/10/2003. p. 3)

<sup>15</sup> “O secretário (Secretário de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, , Marcelo Itagiba, (EED)) também falou sobre o fechamento de vias expressas, como Linha Vermelha e Avenida Brasil, em decorrência de tiroteios. Para ele, as interdições não configuram um estado de emergência. Segundo Itagiba, a situação é preocupante no Espírito Santo, onde ocorrem distúrbios nas ruas. — O fechamento das vias expressas não significa um estado de emergência. Ele é feito pela polícia justamente para evitar que inocentes passem naquele momento por um local onde há confronto entre traficantes ou entre policiais e traficantes. Toda vez que houver necessidade, nós vamos fechar as vias — afirmou.” (“Vinda de força federal depende de pedido”. *O Globo*, 01/12/2004. p.16)

<sup>16</sup> Esta classificação segue fundamentalmente (Mann, 1993, quem declaradamente se inspira em Clive Emsley, 1983. *Policing and Its Context, 1750-1870*. London. Macmillan)

recurso à força. Segundo: policiamento, ou combate com armas simples, sem o recurso à força militar. Terceiro: formações paramilitares, *Guardia Nacional*, *Gendarmeria*, Força Nacional de Segurança, uso eventual e localizado de tropas do exército. Quarto: Repressão militar em ampla escala (exemplo: uso das tropas do Exército e *Gendarmeria* para a repressão do *Cordobazo* ( Córdoba, Argentina, 1969). O recurso às Forças Armadas é o extremo da força física, o mais importante meio de ação não contratual em que se funda a legitimidade do Estado. Comum na história do capitalismo periférico, não deixa de estar presente até nas nações centrais. Basta lembrar como exemplos uso de tropas federais: Little Rock (Arkansas, 1959) com Eisenhower, o policiamento pelo exército inglês da Irlanda do Norte, a crise canadense de 1970 com o Primeiro Ministro Trudeau. (Monjardet, 2003: 37). A resistência tanto das Forças Armadas como dos governos para a utilização deste recurso é óbvia, já que implica não apenas a falência dos recursos anteriores como a possibilidade de um desgaste sistemático e de inexoráveis rendimentos decrescentes caso a intervenção seja repetida.<sup>17</sup> No segundo nível, o do policiamento, é que se verificaram – e continuam a se verificar – as mudanças mais espetaculares em relação ao modelo clássico de policiamento, com o maciço ingresso da segurança privada, nas diferentes funções apontadas acima.

Para eximir o Exército da repressão no nível três, mesmo em forma tópica e conjuntural ( o que pode ser referido ao ano de 1994, ano da primeira “Operação Rio”) o governo da Silva acaba de concretizar a Força Nacional de Segurança, tropa destinada a agir apenas em casos de emergência<sup>18</sup>. Esta Força Nacional é a materialização das “Forças Tarefa” contra o crime organizado, uma forma de evitar o engajamento do Exército no nível três. Uma novidade do governo Cardoso foi a proposta de “forças-tarefa” contra a violência e o crime organizado. Uma primeira experiência foi tentada no Rio de Janeiro depois do seqüestro e assassinato do jornalista Tim Lopes pelo grupo do traficante conhecido como “Elias Maluco”. Mas rapidamente a “forças tarefa”, tanto no caso do Estado do Rio de Janeiro como no de Espírito Santo, foram entregues ao esquecimento. Em primeiro lugar, pela diluição das responsabilidades entre os Estados e a Federação, o que rapidamente se

---

<sup>17</sup> Na última intervenção do exército no Rio de Janeiro, registrou-se a morte de um professor que, inadvertida ou apavoradamente, furou uma *blitz*, provocando a reação dos soldados.

<sup>18</sup> “VITÓRIA. Com 150 policiais de elite de seis estados, a Força Nacional de Segurança desembarcou no início da madrugada de ontem em Vitória para apoiar o governo capixaba no combate ao crime organizado e deve começar a ocupar pontos estratégicos na Grande Vitória a partir de amanhã. Os homens chegaram com armamento próprio e vão atuar no policiamento ostensivo na região da Grande Vitória, combatendo principalmente o tráfico de drogas. As tropas do Exército, que estão nas ruas e nos terminais de transporte coletivo há 11 dias, vão começar a deixar o estado gradativamente. Embora chegue para substituir os soldados, a Força não vai atuar na segurança do transporte coletivo, que teve dez ônibus incendiados em quatro dias. A tarefa, desde ontem, está a cargo de uma guarda particular armada contratada pelo governo estadual. (...) A Força Nacional vai ficar submetida ao secretário estadual de Segurança e ao comandante da Polícia Militar. O coordenador da Força, tenente-coronel Aurélio Ferreira Rodrigues, disse que a unidade está armada adequadamente para qualquer tipo de enfrentamento com criminosos. Ele dividiu os 150 homens em batalhões e em três grupos de ação: divisão tática, grupo especial e choque. São 21 oficiais e 129 sargentos do Rio Grande do Sul, Sergipe, Amazonas, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba. O Rio de Janeiro não participa porque ainda não aderiu ao Sistema Único de Segurança Pública. A tropa ficará alojada no 38º Batalhão de Infantaria, em Vila Velha.” (“Força nacional combaterá narcotráfico em Vitória”. O Globo, 01/12/2004)

traduziu numa inexistência de medidas legais necessárias para sua implementação efetiva,<sup>19</sup> e, finalmente, pela carência de uma vontade política para implementar a proposta, numa situação de crescentes dificuldades orçamentárias.<sup>20</sup>

No passado, existiam algumas visões mais folclóricas do que seria uma “Força-Tarefa”. Por exemplo, “O superintendente da Polícia Federal no Rio, Marcelo Itagiba, acredita que a união de esforços no âmbito estadual e federal que está se dando neste momento configura uma nova força-tarefa. “*Força-Tarefa é uma seleção brasileira, os melhores valores, que têm os melhores conhecimentos, e bota esse time para jogar junto. Não vejo uma outra forma de combater a criminalidade do que juntando esforços em nível regional e nacional, lutando contra um inimigo comum*”, disse Itagiba, nesta quinta.” (OESP Online .Quinta-feira, 27 de fevereiro de 2003 - 18h34). Deve-se notar que hoje Marcelo Itagiba é Secretário Estadual de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, estado que não participa porque ainda não aderiu ao Sistema Único de Segurança Pública implementado ao nível federal. A natureza e concepção da Força Nacional reforça seu caráter de medida excepcional, ainda. Já para o governador do Estado do Espírito Santo, a utilização da Força Nacional no combate ao crime organizado é absolutamente imprescindível.<sup>21</sup> Porém, deve ser notado que o governador do Espírito Santo está atualmente sem partido, o que facilita sua articulação com o governo federal. No caso do Estado do Rio de Janeiro, onde a atual governadora milita na oposição ao governo federal, a articulação é muito mais complexa, já que o envio de tropas federais é visto como “uma intervenção”. Ex-secretários de Segurança e de Direitos Humanos já reafirmaram sua convicção de que o emprego da Força Nacional será um fracasso, como já tinham adiantado em relação às “forças tarefa” propostas durante o governo Cardoso. Em outro texto, (Dellasoppa, 2004), analisamos as

---

<sup>19</sup> “O prefeito Cesar Maia criticou ontem a demora dos governos federal e estadual em elaborar os decretos da força-tarefa no Rio. O plano de segurança divulgado há seis dias, os chamados dez mandamentos da segurança no Rio, previa a delegação de poderes aos coordenadores da força-tarefa, o que ainda não foi feito... O prefeito Cesar Maia teme que a força-tarefa tenha sido anunciada somente para dar uma resposta aos críticos da segurança no estado... Pela manhã, nas comemorações do Dia do Bombeiro, a governadora Benedita da Silva afirmou que o governo federal ainda não solicitou ações do governo do Estado do Rio. Ela reafirmou que a força-tarefa é uma ação integrada e que a ajuda federal vem sendo solicitada desde o início da sua gestão.- Da parte do Estado do Rio, não existe qualquer impedimento – comentou.” “Cesar critica atraso de decretos da força-tarefa”. *O Globo On-line* .03/07/2002. [http://www.sindpf.com.br/ano2002/jul/03072002\\_E.htm](http://www.sindpf.com.br/ano2002/jul/03072002_E.htm) (05/03/2003)

<sup>20</sup> Comandante-geral da PM diz que questão política diluiu força-tarefa : O comandante-geral da Polícia Militar, Renato Hottz, afirmou ontem, durante entrevista ao telejornal “Bom dia Brasil”, da Rede Globo, que a força-tarefa que deveria combater o crime organizado se diluiu por questões de vontade política. Para ele, devem ser adotadas no Rio outras ações em âmbito político. *O GLOBO On-line*, Rio, 26 de Fevereiro de 2003

<sup>21</sup> “Onda de violência. Governador capixaba diz que polícias estaduais são insuficientes para enfrentar traficantes e quadrilhas. Crime organizado pede Exército, diz Hartung”. O governador do Espírito Santo, Paulo Hartung (sem partido), 47, afirma que as polícias Civil e Militar dos Estados não são suficientes para combater o crime organizado sozinhas. Para ele, a utilização das Forças Armadas é fundamental para esse enfrentamento. “Os governos pensam: “Vão dizer que as minhas forças não são suficientes”. Isso é bobagem. Não são suficientes. Nem aqui nem em qualquer Estado do nosso país.” Hartung vai além. Acredita que os governantes que não acertarem acordos de defesa com a União ficarão mais vulneráveis. “O governador que tubar numa hora de crise urbana e achar que sozinho dá conta das coisas, com suas forças locais, está fadado a perder o controle da situação”, disse o governador. (*Folha de São Paulo*, São Paulo, domingo, 28 de novembro de 2004) <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2811200406.htm> (04/12/2004)

limitações desta proposta em termos de regulação na área da segurança pública e das características deste tipo de planejamento.<sup>22</sup>

*Hipótese 4. A partir de uma característica comum que é a importância semelhante outorgada pelos governos e forças políticas não apenas à realidade como à percepção desta pelos cidadãos, no contexto das mudanças experimentadas no mundo nos últimos trinta anos, configura-se uma tendência que confere um caráter cada vez menos ideológico às respostas e regulações implementadas por estes.*

Quando se analisam as respostas recentes aos problemas colocados pelo aumento dos índices da criminalidade, e pela atitude da população relacionada com a percepção desta situação, observa-se mundialmente por parte das autoridades política que instrumentalizam a polícia (em todos os níveis que possam ser considerados, no Brasil, estes são o federal, estadual e o municipal) uma forte tendência ao isomorfismo das respostas. Deve-se tomar em conta que a política policial é promulgada por uma determinada autoridade política que usualmente carece de competência para formulá-la, de modo que deve cair no recurso aos “especialistas” ou comissões *ad-hoc* para a formulação desta “política de segurança”, quando o problema enunciado em termos mais ambiciosos, porém não mais efetivos, como no caso do Brasil.<sup>23</sup> Podemos observar aqui que o Brasil faz parte de uma realidade mundial, se observarmos os Relatórios Katzenbach & Scarman (Inglaterra) ou os Relatórios Peyrefitte, Belogey, Bonnemaïson, Erbès, Brodry, etc. na França (Monjardet, 2003:248). Decorrente dessa reformulação contemporânea da prática política, observa-se também uma marcante continuidade entre as abordagens da “direita”, do “centro” e da “esquerda”. Aqui cabe notar, mesmo sendo já um lugar comum, o (quase) total esvaziamento dos termos “direita” e “esquerda”, processo que inicia na década de 1990 e se aprofunda cada vez mais no presente, pelo menos no caso do Brasil para as forças politicamente significativas. Já no final do século XX, “lei e ordem” tinha passado a ser um conceito incorporado ao patrimônio da “esquerda”.<sup>24</sup> A diferença que, no plano do discurso, ainda deve ser

---

<sup>22</sup> “Governador rebate críticas de ex-secretários. Em reunião no Palácio Anchieta, sede do governo capixaba, Hartung e Luiz Fernando rebateram críticas ao uso da Força Nacional feitas por dois ex-secretários nacional de segurança, Luiz Eduardo Soares e o coronel José Vicente. Luiz Eduardo disse que só o emprego da Força não vai resolver o problema. O coronel foi mais contundente, afirmando que o uso da Força é uma jogada de marketing e um fiasco antecipado. — O coronel não sabe o que está acontecendo e não conhece as circunstâncias que nos levaram a pedir ajuda à Força Nacional. É uma opinião com pouco conhecimento da realidade — disse Hartung. — O coronel não entende o fato de um soldado do Corpo de Bombeiros estar na Força. Vamos estar em apoio a situações de risco, que podem precisar de primeiros socorros, não só na tropa, mas também na sociedade. É uma falta de conhecimento do que a Força vai fazer — afirmou Luiz Fernando.” (*Folha de São Paulo*, São Paulo, domingo, 28 de novembro de 2004) <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2811200406.htm> (04/12/2004)

<sup>23</sup> Veja-se, sobre o tema dos Planos de Segurança Pública no Brasil, Dellasoppa et al. (2004)

<sup>24</sup> Law and order a “left-wing concept”? Yes, says an unabashed Jean-Pierre Chevènement, France’s fervently left-wing interior minister, “because in the [1789] Declaration of the Rights of Man, the basic right to security is put on a par with liberty.” Yes, adds Mr Jospin, the Socialist prime minister, because “a citizen whose security is not assured cannot exercise his right to liberty.” And yes again, says Mr Jospin, because everyone should have the right to equal protection under the law, whereas it is often the poor in the most run-down areas who suffer most from crime. It has taken France’s traditionally permissive left longer than most to get round to it, but in the name of Mr Jospin’s newly adopted “left-wing realism”, and with the far-right

contabilizada, é a presença no discurso da direita dos conceitos do “populismo punitivo” (Bottoms, 1995), em tanto que a esquerda ainda mantém, pelo menos no discurso, a concepção de que o problema da segurança pública depende da combinação de políticas regulatórias no longo prazo, sem descartar o uso da força Nacional *a pedido* dos Estados, o que reflete a peculiar configuração política do Brasil, e o marcante caráter não estadual-federal da ponta da repressão ao crime. Vejamos:

*“Em visita ao Rio, onde estive no Arsenal de Marinha, o chefe da Casa Civil, José Dirceu, disse que o problema de violência no Rio preocupa Brasília:*

*— Por estar no Rio, não quero deixar de dizer que é um problema grave e que também o presidente já nos orientou para que nos concentremos na questão da segurança pública. É um problema que não se resolve a curto prazo. Tem que ser combinado com a criação de empregos, com programas sociais.*

*Dirceu também ressaltou que a vinda da Força Nacional de Segurança depende um pedido do governo do estado:*

*— A orientação do presidente aos ministros da área de segurança é de dar todo o apoio aos estados.” (“Vinda de força federal depende de pedido”. *O Globo*, 01/12/2004. p.16)*

A força policial está subordinada a uma autoridade política, e, no caso do Brasil, esta autoridade é Estadual, multiplicada por 27 tanto no caso das Polícias Cíveis como das Polícias Militares Esta especificidade brasileira marca uma importante diferença com o caso da França, por exemplo, onde não apenas a polícia serve como um exemplo privilegiado de um dos “aparelhos do Estado” mas a segurança deve ser considerada uma “prerrogativa regalista” (do Estado) (Monjardet, 2003:35), mas de um Estado Federal por implicação direta.

As considerações do Ministro José Dirceu devem ser consideradas levando-se em conta a complexa relação existente no caso do Estado do Rio de Janeiro ( e em outros estados do Brasil) entre o crime organizado, a criminalidade “de ruptura” (Sutherland, 1937) e a pequena criminalidade, que está relacionada com a ocasião, a chance, e acontece quando um tecido social se esgarça e as normas não são mais transmitidas. ( O caso da Argentina pós-governo de la Rúa e a recuperação atual dos indicadores de criminalidade, incluindo os de homicídios e mortes de policiais, é um exemplo marcante deste tipo de crise conjuntural da sociedade). A criminalidade aqui é de dissolução. (Monjardet, 2003:255) .Se impõem respostas diferentes para lógicas e operatividades criminais diferentes, o que, pela sua própria complexidade nem sempre aparece claro nos discursos oficiais.

*Hipótese 5. A ênfase crescente da autoridade política na prevenção e resolução de intangíveis coloca para a polícia um problema sem solução possível em termos de ações regulatórias, o que conduz ao Estado e fundamentalmente às polícias a uma estratégia de distribuição social de responsabilidades.*

---

National Front breathing down his neck, the government now heralds law and order as its top priority after creating jobs. ( France. Crime-busting. From *The Economist* print edition. Oct 30th 1997)

“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos...” (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988). Como pode ser verificado, no artigo mencionado a CRFB não estabelece uma definição expressa e inequívoca do conceito de “segurança”, e tampouco de “responsabilidade”<sup>25</sup>, que é atribuída a “todos” (os cidadãos) no duplo caráter de direito e responsabilidade.

Isto implica que o papel da polícia não é mais exclusivo, agora ele é partilhado, implica uma renúncia ao monopólio e portanto à autodeterminação policial. A ação repressiva e suas prioridades são colocadas em debate externo ou com a participação de terceiros. (Monjardet, 2003:256) .

Se algumas décadas atrás a eficiência de uma polícia pretendia-se mensurável pelas suas taxas de esclarecimento de crimes (isto se aplica no caso da Polícia Civil, que no Brasil é uma polícia judiciária), nas últimas décadas estes indicadores têm se tornado crescentemente problemáticos, não apenas para a polícia civil no Brasil como para todas as polícias do mundo, incluindo as dos países desenvolvidos<sup>26</sup>. Neste caso, estamos tratando de índices extremamente baixos para o esclarecimento de *crimes comunicados à polícia*. Se isso já coloca seriamente em questão a eficiência da força policial, a situação é muito mais grave no Brasil, se levarmos em conta que apenas *um homicídio* em cada dez é esclarecido, e que a impunidade pode vir a reduzir ainda mais esse número<sup>27</sup>. As últimas décadas colocam cada vez mais em evidência este problema para a polícia (do mundo todo, com poucas exceções) : taxas de resolução muito baixas e delinqüência que não pára de aumentar, o que acaba influenciando na politização da desordem urbana, como veremos adiante. Observamos aqui um primeiro ponto de vulnerabilidade da polícia, que é assumido até pelos representantes da “lei e a ordem”, quando adotam um ponto de vista da regulação inspirada na eficiência medida segundo parâmetros de resultados empresarial, como por exemplo no caso do Partido Conservador na Inglaterra.

Mas os problemas de vulnerabilidade não acabam aí. Sabe-se que são coisas muito diferentes o crime, a probabilidade estatística de vir a ser vitimizado e o *medo* de ser vítima

---

<sup>25</sup> Responsabilidade é um conceito polissêmico, e não está esclarecido em qual(ais) significado(s) é usado e tampouco qualificado. Poderá significar, por exemplo, 1. qualidade de quem é responsável; 2. obrigação de responder por atos próprios ou alheios, ou por uma coisa confiada; 3. responsabilidade civil: caráter daquele que deve, por força da lei, reparar os prejuízos feitos a outrem; 4. responsabilidade penal: caráter daquele que, por força da lei, pode ser punido pelas suas contravenções, pelos seus delitos ou pelos seus crimes. De forma geral, a responsabilidade pressupõe a possibilidade de agir com conhecimento de causa. As relações entre estado e sociedade civil no Brasil estão confusas já desde o texto constitucional, mas considero que esta situação expressa uma tendência à diluição de contornos nítidos entre o Estado e a sociedade civil, considerada nos termos do século XIX.

<sup>26</sup> “To some people, the growth in the private sector now has been a reaction to the failure of an “outmoded” public police to cope with rising crime in post industrial countries. The police clear up only a fifth of the crimes reported to them in America; in Britain, a quarter; in Canada, one-sixth. Rich countries have reacted by increasing public-police numbers: the growth of private policing has not occurred at the expense of the public force.” (Welcome to the new world of private security. From *The Economist* print edition. Apr 17th 1997. )

<sup>27</sup> “Only about one in ten murders is cleared up, and conviction rates for other crimes are paltry. When the big fish are caught, they often bribe their way to freedom or get their lawyers to string out the case for years.” (“Getting away with murder”. From *The Economist* print edition . Feb 20th 2003 )

de algum tipo de crime. (dependendo do tipo de crime, e do país/região considerados, a relação entre medo e probabilidade tipicamente oscila entre 10:1 e 5:1).

28

Dado o complexo caráter do “nível de medo ao crime”, pareceria pouco razoável colocar esse indicador como um indicador de performance da força policial. Porém, a partir das mudanças na operação política onde o conteúdo mediático e as percepções da realidade em tanto construção são consideradas em um plano de igualdade com o que algumas décadas atrás seria prosaicamente denominado “a realidade”, esse “indicador” passou não apenas a ser considerado como a ser considerado da maior relevância. Esta tendência, firmemente estabelecida nos países desenvolvidos, pode ser também percebida entre nós. Poderia ser descrita como uma tendência à uma hiper-politização baseada em estimativas das reações subjetivas aos fenômenos. Mesmo para os setores liberais ortodoxos, colocar sobre a instituição policial este tipo de exigências parece totalmente despropositado.<sup>29</sup> Ainda deve ser levado em conta que para a maior parte da opinião pública dos países latino-americanos, entre os que se inclui o Brasil, a polícia está extremamente desprestigiada, a um nível comparável com os dos políticos e do judiciário. Dificilmente, a contrário do sugerido dos países desenvolvidos, a polícia poderia encarar com credibilidade uma ação de “relações públicas” no sentido de diminuir o sentimento subjetivo de medo. Pelo menos não enquanto ela mesma continue a ser uma das causas.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Em relação a este ponto, pode ser observado o tratamento que a mídia dá a uma pesquisa realizada pela Internet, sem apresentação sequer do número de respostas. Mas certamente pode-se inferir que está limitada às classes mais abastadas economicamente, que são as que atualmente utilizam a rede.

#### **Pesquisa**

Você confia na polícia do Rio?

- Sim, apesar de algumas exceções os policiais, em sua maioria, são honestos

13.07%

- Não, a corrupção e a brutalidade são generalizadas na polícia do Rio

86.93%

Você evita a noite por causa da violência?

- Sim, não há mais lugares seguros no Rio

87.16%

- Não, a violência não é tão grande quanto dizem

12.84%

<http://oglobo.globo.com/> (03/08/2004)

<sup>29</sup> (...) “The number of people who worry about walking the streets at night and perceive their neighbourhoods to be disordered is also up. For a government that concerns itself as much with perception as with reality, this is a problem; and the government has made it a problem for the police. Fear levels are now used as “best value performance indicators”, meaning that police forces have to keep track of them and think up ways of calming people down. In the coming year, watch for a lot of converts to the “reassurance agenda” and the doctrine of putting more bobbies on the beat.” (...) “Given the intangible and messy nature of crime fears, it hardly seems reasonable to expect the police to assuage them. To try to do so may even turn out to be counterproductive. After all, much the easiest way to reduce fear of crime is not to cut crime itself, but to convince people that bad things are unlikely to happen to them. At first glance, that sounds reasonable; but it risks turning the police into public relations officers and lowering people's natural defences against crime.” (Crime: Fear itself. From *The Economist* print edition. Jul 17th 2003 )

<sup>30</sup> “Latin Americans see their police as part of the problem, not the solution. In this year's *Latinobarómetro* poll of 18 countries, only one respondent in three expressed confidence in the police (Chile is an exception, with 60% trusting the police). With reason: police are too often abusive, corrupt and incompetent—or even

Se levarmos em conta a inexorabilidade da lei de investimentos decrescentes aplicada aos investimentos em segurança pública, resulta previsível sua aplicação exacerbada no caso de investimentos destinados a controlar variáveis subjetivas. Desta forma, aparece evidente a vulnerabilidade da polícia em tanto “instituição que deve mostrar resultados” mesmo perante os tradicionais representantes do conservadorismo da “lei e ordem”. A polícia deverá articular um discurso onde possa jogar para outros sua responsabilidade, ou pelo menos partilhar. (Família, escola, juízes, políticos, governo estadual e/ou federal, “sociedade civil”, etc. ). A CRFB oferece um bom fundamento legal para isto. Mas faz parte de uma tendência mundial, com diferentes manifestações segundo os países.<sup>31</sup> A estratégia de “distribuição social de responsabilidades” entra no Brasil no complexo jogo de alianças políticas, tanto ao nível municipal, como estadual e federal, com uma enorme multiplicação de atores político-partidários e corporativos.

*Hipótese 6. A instituição policial coloca para o Estado um problema de regulação. Além do problema da regulação de uma instituição que não goza da confiança/fiabilidade dos cidadãos, existe a complicação de que é provavelmente inútil tentar regular um sistema quando os mais importantes que fazem parte de seu ambiente permanecem desregulados.*

A fiabilidade (*Vertrauen, trust*)<sup>32</sup> é considerada aqui como uma medida aproximada da desordem (desregulação) de um sistema ou instituição. A dupla confiança-desconfiança em

---

criminal.” (Crime and policing in Latin America. The battle for safer streets. Mexico City and São Paulo. From *The Economist* print edition. Sep 30th 2004. )

<sup>31</sup> Monjardet (Mojardet, 2003:256) analisa a vulnerabilidade da polícia no caso da França e a necessidade de “dividir a responsabilidade”: “Assumindo a responsabilidade exclusiva pela repressão, a polícia se torna vulnerável à crítica baseada na eficácia: as taxas de elucidação são irrisórias e a delinquência não pára de aumentar.” O relatório Bonnemaïson (1982), supostamente elaborado “desde a esquerda”, coloca a todos (Família, escola, juízes, políticos, “sociedade civil”, etc. ) contra a parede. Como Monjardet nota, deve observar-se com cuidado que os princípios da estratégia de Bonnemaïson – recusados pela polícia francesa – correspondem-se com os fundamentos do “policciamento comunitário” nos USA.

<sup>32</sup> “Vertrauen” é usualmente traduzido para o inglês como: “trust/trustfulness” Ver Giddens, (1993:39). Luhmann considera a fiabilidade (trust) como um mecanismo fundamental para a redução da complexidade social, e faz uma distinção com “confiança”. “Trust” supõe o conhecimento das circunstâncias no qual o risco está implicado, entanto que “confiança” não. No caso das pesquisas, caberia indagar até que ponto os cidadãos avaliam o risco, por exemplo, de registrar uma queixa em uma delegacia. A ausência da fiabilidade, portanto, implica diretamente na provável inexistência da possibilidade de regulação satisfatória do sistema por parte do sistema político. Mas, se considerarmos o ambiente do sistema, também em relação ao sistema político, a falta de fiabilidade aparece plenamente justificada, o que coloca uma dificuldade adicional. “ Se um líder é reflexo de seus liderados, esse Professor Luizinho, líder do PT na Câmara, é todo um compêndio sobre a moralidade do "new PT". Em qualquer governo anterior, se um ministro fosse roçado, ainda que de leve, de muito leve, por suspeitas de maracutaia, os "professores" da vida cairiam matando. Desqualificariam o ministro, o presidente, o partido a que pertencesse o ministro, os demais ministros, os demais partidos da coalizão governante, os parentes até em segundo grau, a sogra, o papagaio e o cachorro. Liminarmente. Sem apelação. Agora, a culpada é a Polícia Federal. Culpada de, numa só tacada, segundo Luizinho, pôr "em risco as instituições", "o processo republicano" e "o crescimento do país". Fantástico. É a maior quantidade de asneiras dita por uma só pessoa em um único dia em torno de um único assunto em um mundo político campeão das asneiras. (...) Não satisfeito com a catarata de sandices, o líder praticou, depois, cenas explícitas de dobradiça na espinha: desdisse de tarde o que havia dito pela manhã, revelando profunda firmeza de convicções, aliás bem de acordo com o "new PT". Que diabo de líder é esse, que tem uma opinião de manhã e

relação a uma instituição nos permite apreciar, mesmo que precariamente, seu grau de transparência, e podemos postular que de alguma forma mede a experiência social anterior em relação com essa instituição/sistema referente ao comportamento segundo as regras (*compliance*) e desvio mais ou menos sistemático. (Donolo, 2001) No caso da instituição polícia, assim como de outras instituições fundamentais (judiciário, governo) e sistemas (político) diretamente relacionados, os indicadores de “confiança” (ver nota de rodapé sobre as limitações deste indicador) encontram-se no fundo do poço: <sup>33</sup> Justiça, 32%; polícia, 30%; governos, 11%; partidos políticos, fechando o ranking, em 18ª posição, com apenas 6%.

O caso do judiciário é extremamente grave “, A OAB - Ordem dos Advogados do Brasil - divulgou em novembro de 2003 o resultado de uma pesquisa (Toledo & Associados) sobre a confiança da população nas instituições no Brasil. Foram pesquisadas sete instituições, e o judiciário ocupou a penúltima posição no quesito confiança total, ganhando apenas do Congresso Nacional, ou seja, do sistema político. 6,5% dos entrevistados disseram “confiar totalmente” no Congresso, e apenas 12% no judiciário. Neste, 26,7% confiam apenas em parte; 23% desconfiam totalmente; 14,6% desconfiam em parte; 8,2% não confiam nem desconfiam. Quando comparados estes resultados com o caso dos Correios, uma instituição na qual 93% da população confia, aparece claro o grau de desregulação que opera nesses sistemas/instituições. Infelizmente, os Correios não figuram entre as instituições pertencentes ao ambiente com as quais a polícia (civil e/ou militar) mantém um relacionamento e “transações importantes na fronteira”, como costuma a ser colocado.

Necessariamente, dado o caráter constitucional do ordenamento funcional das forças policiais no Brasil, as ações de regulação das instituições policiais devem ter sua origem no sistema político, que, no presente, encontra-se ele mesmo sujeito a processos de anti-regulação. Considera-se que existe anti-regulação quando em arenas, mercados e âmbitos de atividade social, prevalece a incerteza do direito, e há um *bricollage* oportunista de transações a acordos, um mercado de regras ( o que no Brasil se sintetizou pela expressão

---

outra oposta à tarde? E, o que é notável, continua líder. Não é sério, mas é profundamente ilustrativo do que acontece com quem (partido ou pessoa física) perde (ou vende) a alma: passa a ser visitante assíduo do ridículo e da desfaçatez.” (CLÓVIS ROSSI. Um líder que explica tudo. *Folha de São Paulo*. São Paulo, sábado, 04 de dezembro de 2004)

<sup>33</sup> “Levantamento da Fundação Instituto de Administração da Universidade de São Paulo (FIA/USP), realizado no ano passado e só agora divulgado, mostra o grau de confiabilidade dos brasileiros nas principais instituições do País. O quadro é interessante, pois revela no que e quanto a população de fato confia, ou desconfia. A família é a instituição que mantém a liderança do ranking de confiabilidade dos brasileiros, com índice de 94%. Em seguida, com 93% - recorde nos últimos anos - vêm os Correios como instituição nacional em que a população mais acreditada. (...) No ranking de confiabilidade apresentado pela pesquisa da Universidade de São Paulo, vêm se seguida, em terceiro lugar, os bombeiros, com índice de 92%. Abaixo, com menos de 75%, aparecem, pela ordem, a Igreja, as Forças Armadas, os artistas, o rádio (62%) a televisão (55%) e a imprensa (46%). Nas últimas classificações das instituições mais confiáveis para os brasileiros, estão, respectivamente, a Justiça, com apenas 32%; a polícia, com 30%; governos, com 11%; e os partidos políticos, fechando o ranking, em 18ª posição, com apenas 6%. (...) A excepcional imagem institucional dos Correios, com 93% de confiança dos brasileiros, é digna de menção especial, pois evidencia a excelência dos serviços prestados pela mais conhecida das estatais pátrias, presente em todos os cantos do País. (A confiança nas instituições.” <http://www.an.com.br/2001/mai/30/0opi.htm> (04/12/2004)

“é dando que se recebe”) , externalidades negativas fora de controle<sup>34</sup> e falta de confiança institucional. Há tipos de atividades ilícitas – como as diversas manifestações do crime organizado, por exemplo - que dependem das vantagens de operar em um contexto social caracterizado pela anti-regulação endêmica a muitos níveis, implicando diversos atores econômicos, políticos e institucionais, o que acaba criando um circuito perverso difícil de desmontar.

Em relação ao problema de regulação das instituições policiais (mas não apenas no caso delas) é necessário levar em conta uma consequência importante: é ilusório acreditar que existam matérias objeto de regulação para as quais possam ser colocados como hipótese níveis mínimos de regulação. Nestes casos acontece que paradoxalmente o nível “mínimo” é muito próximo daquele considerado “máximo” (Donolo, 2001:16).

Ao mesmo tempo, as matérias (sistemas, instituições, regras) objeto de regulação são ao mesmo tempo cada vez mais técnicas e de uma crescente complexidade em relação ao número de *stakeholders* e ao número das suas relações, o que se tornou evidente com o processo acelerado de globalização que o mundo experimentou nos últimos trinta anos. O caso das instituições policiais é obviamente afetado por esta situação. Se produz um crescente aumento e diferenciação de níveis entre o local/nacional/global, acrescentando diferenças e tempos relevantes para a agenda de regulação.

*Hipótese 7. Tanto na prática da regulação das instituições policiais como no planejamento da operação destas, os atores escolhem a primeira solução para um problema específico que atinge ou supera seu requerimento mínimo de satisfação.*

Geralmente os planejadores apresentam suas propostas de regulação baseadas numa concepção sinóptica da resolução dos problemas a serem atacados (e resolvidos). Deve ser feita uma observação em relação à racionalidade subjacente a estas propostas. “Dados, diagnóstico, planejamento, implementação, avaliação, correção” . A julgar pelas propostas dos planejadores, fundamentalmente expressas nos “Planos Nacionais”, bastará um bom diagnóstico, princípios racionais e adequados, vontade e capital políticos, para que se materialize uma amplíssima unidade nacional para combater e esmagar o inimigo comum, a violência. O que poderá levar a supor/propor que um plano poderá se impor ao conjunto da sociedade pela força da sua racionalidade? Ou que bastarão esses elementos para constituir essa ação coletiva?

Tudo é apresentado como si de pronto as racionalidades de baixo rendimento que operam nas ciências sociais, na sociedade ou na política – nas suas diferentes formas, de fins, de valores, etc. para apenas exemplificar brevemente – tivessem se unificado subitamente na possibilidade de uma racionalidade compartilhada pelas forças políticas, atores corporativos, instituições e até indivíduos, fornecendo a base de um amplo consenso nacional.

---

<sup>34</sup> Externalidades são custos ou benefícios auferidos por terceiros (externos a ) a uma transação. Estes terceiros afetados pela transação são de hábito **ignorados pelos participantes na transação**, situação habitual nos tipos de sistemas/instituições/atores que estamos considerando.

Precissa-se de um ou múltiplos atores – uma organização estadual complexa nas suas diferentes e inúmeras instâncias, vamos supor – que coloque na prática as ações indicadas pela planificação segundo os moldes racionais apontados. Mas as múltiplas organizações afetadas por estas propostas de ações vão implementá-las *segundo seus próprios objetivos*. Uma concepção interessante das organizações nos diz que estas não tem propriamente objetivos, *mas que sempre estão à procura de objetivos*. As instituições do governo, muitas ONG's e até muitas empresas poderiam caber nesta descrição. Certamente a Polícia, e especificamente a Polícia Civil cabe nesta descrição. Porém, as organizações operam como uma instância que constribe as margens de liberdade dos múltiplos atores que existem no seu interior, reduzindo suas possibilidades reais de negociação e de resolução dos problemas de cooperação (Crozier, 1977:54), o que cria complicações adicionais para a criação e desenvolvimento da ação coletiva. É importante destacar que esta ação coletiva se desenvolve para esta abordagem num contexto que está determinado por uma *racionalidade limitada*, segundo o conceito desenvolvido por March e Simon (March e Simon: 1958). Não existe, na prática, por parte dos atores nas organizações a capacidade de busca sinóptica da melhor solução para um problema dado; não existe, portanto, a capacidade de otimização. *Na prática, os atores escolhem a primeira solução para um problema específico que atinge ou supera seu requerimento mínimo de satisfação.*

No complexo percurso regulatório, nenhum ator renuente poderá dar o primeiro passo, segundo a lógica do *free rider*. As regulações não têm o consenso dos interessados-afetados: por isso se opta muitas vezes por uma alternativa tecnocrática (*substancialização dos recursos*<sup>35</sup>) a um processo de decisões politicamente inviável. O regulador deverá enfrentar a sistemática opacidade da organização policial assim como a ambivalência policial em relação à autoridade política. Ainda, o regulador racional deveria levar em conta que o funcionamento real da polícia é incompreensível sem levar em conta as dimensões próprias da profissão, as propriedades e as “utilidades particulares” dos membros da força (Monjardet, 2003:152). Se os policiais obviamente têm interesses próprios, expressos notadamente (na França) como entende Monjardet pelas coalizões profissionais, no Brasil a fragmentação se expressa na proliferação de grupos e interesses, que levou a Luis Eduardo Soares a definir a estrutura de delegacias da PCERJ como um “conjunto de baronatos feudais”. Lembrando Crozier & Friedberg, (Crozier & Friedberg, 1977) podemos salientar também que esses grupos desenvolvem sistematicamente estratégias para aumentar a sua autonomia, o que complica adicionalmente a situação interna de delegacias com sistemáticas pretensões de autonomia e discricionariedade fundamentalmente no controle de um dos recursos fundamentais dentro do sistema: a informação. Aqui, seria importante na análise limitar-se ao levantamento dos interesses que eles exprimem.<sup>36</sup> Em algumas sociedades a polícia é mais opaca que em outras. A “ação

---

<sup>35</sup> O projeto de criação das Delegacias Legais, no caso da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, pode ser considerado como um caso típico de esta situação, onde os resultados ficam muito aquém das expectativas, baseadas parcialmente na racionalidade apontada acima. Digo parcialmente porque a eliminação das carceragens das Delegacias e a qualidade superior do atendimento e melhoria das condições de trabalho não podem ser ignoradas, mesmo que não resolvam o problema da regulação do funcionamento da instituição e a atitude dos atores no seu interior em relação ao controle da informação.

<sup>36</sup> “A racionalização de uma conduta atinge uma oferta discursiva de razões apenas se outros perguntam aos indivíduos por que atuaram desse modo. E, obviamente, essas perguntas apenas se fazem se a atividade em

*policial é um objeto que opõe uma resistência deliberada ao projeto de conhecer”* (Brodeur, 1984, apud Monjardet, 2003)

A esses atributos dos grupos profissionais, opacidade e inércia da organização complexa, autonomização e corporativismo dos grupos profissionais, exacerbados no caso da polícia pela falta em muitas áreas de sua atuação de uma produção objetivamente mensurável, deve-se juntar a observação da burocratização como processo, no sentido de burocratização racional legal weberiana.

*“Como Weber assinalou, a burocracia supõe a separação do funcionário de seus meios de administração (ele estava se aproveitando da definição de Marx de proletariado). Para que uma administração seja burocrática, os funcionários não devem poder tirar proveito de suas decisões, devem ser controláveis pela hierarquia administrativa e devem poder ser removidos caso não sigam regras administrativas impessoais”. (Mann, 1983:446).*

Certamente estamos, no caso da maioria das polícias latino-americanas, no extremo oposto do tipo ideal weberiano, quase numa situação do século XVIII, onde os funcionários e seus superiores hierárquicos eram *proprietários* das suas repartições e podiam obter benefícios pecuniários delas. (Mann, id., id.). Devemos notar que Weber considerava como “o caso racional” a *separação plena* entre o quadro de funcionários da administração e os meios de produção e administração (Weber, 1969:178). O caso da polícia civil nos mostra que a construção da autonomia nos diferentes níveis dos funcionários opera no sentido de procurar o controle fundamentalmente do recurso informação, meio de produção e administração decisivo. O conhecido caso de delegados que migram de local de trabalho levando não apenas a sua equipe como toda a informação disponível, privatizada, exemplifica o caso, configurado como de “irracionalidade” weberiana de dominação não burocrática.

Certamente a concepção burocrático-racional oferece limitações para a análise das instituições policiais. Também algumas propostas que se originam na sociologia do trabalho, como as que pretendem desenvolver uma análise a partir das propostas da “organização científica do trabalho”. Nas instituições policiais, como em quase todo o universo de instituições, existe a necessidade da percepção e análise do formal e do informal no seu funcionamento: não apenas valem certas regras não escritas, mas negociação e compromisso são imprescindíveis. A própria lógica da maximização da autonomia por parte dos grupos no interior da instituição policial faz pressentir a existência de regras contraditórias e de círculos burocráticos perversos. Às vezes, o resultado da ação dos reguladores no contexto da instituição determina a sacralização da impunidade, como quando por ocasião da criação das Delegacias Legais foram criadas as DACs, Delegacias de Acervo Cartorário, verdadeiros cemitérios de inquéritos que tiveram automaticamente decretada na sua enorme maioria sua extinção.<sup>37</sup>

---

questão é por algum motivo enigmática: se parece que está gozando à regra ou se afasta da forma de hábito de conduta de uma certa pessoa” (Giddens, 1995:307)

<sup>37</sup> A criação da Delegacia Legal exigia que esta começasse “zerada”, quer dizer, sem um estoque de inquéritos a resolver. Os inquéritos prévios foram transferidos para as “Delegacias de Acervo Cartorário”, onde, por exemplo, quatro detetives tinham que enfrentar um estoque de até dez mil inquéritos. Pelas suas

Ainda a instituição policial caracteriza-se por uma extrema inércia e capacidade de resistência à mudança. (Mojardet, 2003:226) O problema da *accountability* no mundo anglo-saxão aparece potenciado no caso do Brasil pelo extremo corporativismo e inoperância dos órgãos de controle. É sintomática a não punição dos policiais envolvidos por parte das corregedorias e até por parte do ministério público.

Todavia, a instituição policial poderá absorver as propostas de mudança através de um processo de politização ou de involução dos objetivos, no que se denomina *Means over ends syndrom*. A polícia assimila fins impostos de fora e os metaboliza, redefinindo-os e se concentrando fundamentalmente nos meios, como no caso da informação, que poderá se transformar em um fim em si mesma. “*Procura-se racionalizar a tarefa redefinindo-lhe causas e objetivos, de dar-lhe de novo uma intencionalidade quando a de seus prescritores parece opaca ou absurda a involução dos objetivos está no nível prático, no desvio da atividade “orientada politicamente para superar a instrumentalidade”*.”(Monjardet, 2203: 223)

A forma definitiva da regulação na prática será objeto de uma luta pela definição da realidade. A área da segurança pública nas suas inúmeras manifestações, tanto institucionais como de grupos de interesse, é uma dessas realidades objeto de concorrência na sua definição. A luta pela definição da realidade é uma luta política, travada segundo as regras das concorrências eleitorais, o que transforma basicamente os planos em espaços de negociação com as tendências internas ou com os adversários externos, que procurarão minimizar a internalização de suas externalidades negativas, um processo que no Brasil é extremamente marcante.

Outro ponto que cabe salientar aqui é a ausência do *tempo* dos planos dos planejadores, e, obviamente, dos discursos dos políticos. Em quanto tempo o problema da violência/segurança será reduzido no Brasil à dimensão, digamos, dos indicadores dos Estados Unidos? Quanto tempo será necessário para reformar as instituições policiais, o judiciário, o sistema político? Vinte anos? Duas gerações, tal vez? Não há modelo racional algum capaz de nos fornecer uma resposta, sequer provável. Nos casos limitados – ciências naturais, tal vez a economia dentro de estritos limites - onde o modelo de racionalidade poderá ser aplicado com resultados razoavelmente consistentes, o tempo é uma variável fundamental. No caso da política, que não se enquadra nos anteriores, o tempo joga no sentido de amplificar os resultados não esperados, e os planos são esmagados contra o presente ao ponto de ter apenas muitas vezes *um valor apenas de negociação*. Por exemplo, entre os resultados não esperados, poderá acontecer que as mudanças gerenciais e a qualificação “racional” das forças não produzam os resultados esperados.

### **Conclusões provisórias**

A democracia, nas suas mais variadas formas, incluindo as “delegativas”, implica necessariamente a subordinação da força ao direito. Essa força policial vai agir a partir das

---

características, as DACs viraram uma espécie de “Sibéria”, onde eram designados delegados que o não faziam parte do grupo hegemônico no momento ou eram objeto de punição ou “encostamento” .

ordens da autoridade política, que crescentemente leva em conta os interesses e até os medos subjetivos dos cidadãos. Ela é opaca na sua organização e funcionamento, e de hábito consegue opor à mudança prescrita desde o exterior pelo regulador uma inércia eficaz. Mas ao mesmo tempo, ela é um indicador da estrutura de relações sociais que fundamentam e constituem a sociedade Brasileira. Estes indicadores são passíveis de leituras diferentes, leituras mais ou menos ideológicas. A polícia poderá ser visualizada, no caso extremo, como a polícia que “a elite quer”.<sup>38</sup> em todo caso, caberá a sociedade brasileira definir a polícia que quer, e produzir os instrumentos constitucionais e regulatórios necessários para que essas mudanças aconteçam.

No mundo todo, a polícia enfrenta enormes mudanças. Assistimos ao fim do mito do “bobbie” britânico, ao fim da utopia da racionalização policial na Alemanha, aos balanços pessimistas nos Estados Unidos “*Nothing Works*”, e aos balanços ponderados ( Sherman et al., July 1998. ). Cada vez mais a polícia depende de recursos mais complexos e numerosos. A escassez ou o bloqueio de recursos geralmente provocará o desequilíbrio do sistema e da sua capacidade para atender a política estabelecida pelo poder político, problema agravado pela enorme inércia de um sistema quase incapaz de mudar na sua dinâmica interna. Não é o único. Basta observar os processos de reformas tentados ou em curso no Brasil.

Finalmente, questiona-se também a legitimidade da própria sociologia que toma como objeto a polícia (Mojardet, 2003). Para este autor, sendo instrumental ao poder, não deveria existir uma sociologia da polícia *stricto sensu*. Será necessariamente uma teoria transitiva, que também deverá resistir uma abordagem cientificista, que proíbe qualquer afirmação normativa. Entre tantas incertezas, quase policiais, continuaremos adiantando algumas conclusões sempre provisórias.

## Bibliografia

- AAVV. Brazil, Burden of the Past. Promise of the Future. *Daedalus*, Journal of the American Academy of Arts and Sciences, Spring 2000, vol. 129, nº. 2.
- Adorno, Sérgio. 2002. “Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea.” In *O que ler na ciência social brasileira*. Edited by Sérgio Miceli. São Paulo: ANPOCS: Editora Sumaré; Brasília, DF: CAPES, pp. 267-307.
- Bauman, Zygmunt. 1999. *Modernidade e Ambivalência*. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor.
- Bottoms, Anthony. 1995. The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing. In: *The Politics of Sentencing Reform*. Clarendon Press. Oxford. p.17-50.
- Cardoso, Fernando H. 1994. *Mãos à obra*. Campanha Eleitoral à Presidência. PSDB.

---

<sup>38</sup> “O delegado do Rio diz que a segurança depende do combate às armas e que a polícia é violenta e corrupta porque a elite assim quer”. (“Somos um espelho”. Entrevista: Hélio Tavares Luz. *Veja*, 15 de novembro de 1995.)

- Crozier, Michel . 1997. The Transition from the Bureaucratic Paradigm to la Public Management Culture. *Revista del CLAD*. Reforma y Democracia. No. 7. January (<http://www.clad.org.ve/rev07/0029601.pdf>) (17 Março 2004)
- Crozier, Michel, and E. Friedberg. 1977. *L'acteur et le système*. Paris: Éditions du Seuil.
- Debrun, Michel. 1983. *La Conciliação e outras estratégias*. São Paulo: Brasiliense.
- Dellasoppa, Emilio E. et al. 2004. *Brazil's Public Security Plans: Rationality vs. The Politics of "Muddling Through"*. Georgetown University. The Mexico Project. (To be published)
- . 2003. "Corruption in post-authoritarian Brazil: an overview and many open questions." Institute of Social Science. University of Tokyo. Discussion Paper F – 107 (February).
- . 2002a. "Estratégias e Racionalidade na Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro." In *Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina*. Edited by Roberto Briceño-León. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, pp.201-28.
- . 2002b. "Violencia: Planos, oportunidades e o centro radical." *Polêmica* 5 (Maio-junho) Laboratório de Estudos Contemporâneos, UERJ. [http://www2.uerj.br/%7Elabore/violencia\\_dellasopa.htm](http://www2.uerj.br/%7Elabore/violencia_dellasopa.htm) (17 Março 2004)
- . 2000. "Structure of Social Relations and Collusion Processes in Brazilian Society." *Revista Internacional de Estudos Políticos* 2 (3). Rio de Janeiro: UERJ/Nuseg, pp. 535-556.
- Dobry, Michel. 1986. *Sociologie des crises politiques*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Donolo, Carlo. 2001. *Disordine*. Roma:Donzelli Editore.
- Drucker, Peter. 1996. *The Executive in Action: Managing for Results*. New York: Harper Collins Publishers.
- Elias, Norbert. 1988. "Violence and Civilization: The State Monopoly of Physical Violence and Its Infringement." In *Civil Society and the State*. Edited by John Keane. London: Verso, p.129-146.
- . 1995. *O processo civilizador. Vol.1 e 2*. São Paulo: Jorge Zahar Editores.
- . 1997. *Os Alemães*. São Paulo: Jorge Zahar Editores.
- Elster, Jon. 1990. *The Cement of Society*. New York: Cambridge University Press.
- Giddens, Anthony. 1993. *Consecuencias de la modernidad*. Madrid. Alianza Editorial.
- \_\_\_\_\_. 1995. *La Constitución de la Sociedad*. Buenos Aires. Amorrortu Editores.
- \_\_\_\_\_. 2001. *O Estado-nação e a violência*. São Paulo: Edusp.
- Heller, Agnes et al. 1998. *A condição política pós-moderna*. Rio de Janeiro. Editora Civilização Brasileira.
- Holloway, Thomas H. 1997. *Polícia no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro:Editora Fundação Getúlio Vargas.
- Karstedt, S. & Bussmann, K. (orgs.) 2000. *Social Dynamics of Crime and Control*. Oxford-Portland Oregon. Hart Publishing.
- Kurz, Robert. 1999. *O Colapso da Modernização*. Rio de Janeiro. Paz e Terra.
- Lindblom, Charles E. 1978 . "Defining the Policy Problem." In *Decisions, Organizations and Society*. Edited by F.G. Castles et al. New York: Penguin Books/The Open Universit.

- Lindblom, Charles E. 1980. *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- . 1995. "The Science of 'Muddling' Through." In *Public Policy: The Essential Reading*. Edited by Stella Theodoulou and Matthew Can. New York: Prentice Hall, pp. 113-17.
- Linz, Juan e Stepan, Alfred. *Transição e Consolidação da Democracia*. São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- Luhmann, Niklas. 1997. *Observaciones de la modernidad*. Barcelona. Paidós Editores.
- Mann, Michael. 1993. *The Sources of Social Power*. Vol. II. The rise of classes and nation-states, 1760-1914. Cambridge. Cambridge University Press.
- March, James G. and Herbert A. Simon. 1958. *Organizations*. New York: Wiley and Sons.
- Melucci, Alberto. 2001. *A invenção do presente*. Petrópolis. Editora Vozes.
- Méndez, Juan, Guillermo O'Donnell, and Paulo Sérgio Pinheiro, eds. 2000. *Democracia, Violência e Injustiça. O Não- Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.
- Ministério da Justiça. "Orientação Estratégica do Ministério da Justicia para la Elaboração do Plan Plurianual 2000-2003."
- . 2001. *Balanço de 500 dias de PNSP- Balanço Consolidado de Destaques*.
- Monjardet, Dominique. 2003. *O que Faz a Polícia*. São Paulo. Edusp.
- O'Donnell, Guillermo. 1997. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- . 1994 "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* 5/1 (Janeiro): 55-69.
- . 1999 "Horizontal Accountability in New Democracies." In *The Self-Restraining State*. Edited by Schedler et al. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, pp. 29-52
- Pinheiro, Paulo Sérgio. 2001. "Transição política e não-estado de direito na República." In *Brasil, un século de transformações*. Edited by Ignacy Sachs, Jorge Wilhem, and Paulo Sérgio Pinheiro. São Paulo: Companhia de las Letras, pp. 260-305.
- Plano Nacional de Segurança Pública. Ministério da Justiça. 20 Junho 2000. <<http://www.mj.gov.br/>> (8 Março 2003).
- Polanyi, K. 1944. *The Great Transformation*. Boston. Beacon Press.
- Powell, W.W. & DiMaggio, P.J. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago. The University of Chicago Press.
- Reiner, Robert. 2004. *A Política da Polícia*. São Paulo. Edusp.
- Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP . SENASP/MJ <[http://www.mj.gov.br/Senasp/senasp/inst\\_conceitos.htm](http://www.mj.gov.br/Senasp/senasp/inst_conceitos.htm)> (3 Março 2003).
- Sherman, Lawrence W. 1998. *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*. Report prepared for the National Institute of Justice. Maryland.
- Soares, Luiz Eduardo. 2000. *Meu Casaco de General; 500 dias no front da Seguridad pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia de las Letras.
- . 2003. Entrevista para Aziz Filho. Revista Isto É. 12 Março 2003. <[http://www.luizeduardosoares.com.br/docs/como\\_enfrentar\\_o\\_caos.1.doc](http://www.luizeduardosoares.com.br/docs/como_enfrentar_o_caos.1.doc)> (18 Outubro 2003).
- Sozzo, Máximo. 2004. *Viajes Culturales y "Prevención del Delito" en la Argentina*. Mimeo. Comunicação pessoal.
- Weber, Max. 1969. *Economia y Sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Wieworka, 1997. *Une société fragmentée*, Paris, La Découverte.