

# **34º Encontro Anual da Anpocs**

ST 37 - Violência, criminalidade e justiça criminal no Brasil

## **Qualidade da Democracia e Polícias no Brasil**

Renato Sérgio de Lima

## Qualidade da Democracia e Polícias no Brasil<sup>1</sup>

Renato Sérgio de Lima<sup>2</sup>

Quais polícias o Brasil quer e vislumbra, quais mandatos devem ser outorgados a elas e como é possível governá-las são algumas das questões-chave do livro que Susana Durão, de Portugal, está organizando e que motivou a redação original desse texto. Porém, elas também trazem à tona um intenso debate sobre os rumos da democracia e do controle social contemporâneo. Desse modo, avaliou-se como necessário um pequeno histórico das transformações ocorridas, ao menos nos últimos 20 anos, na sociedade brasileira, pois ele ajudará na compreensão do papel que as polícias tiveram e têm no Brasil e, sobretudo, permitirão compreender por que tais questões fazem todo o sentido de serem formuladas nesse momento e nesses termos.

A democratização política do fim dos anos 1980 é um marco importante pelas mudanças na relação entre polícias e sociedade, suscitadas pela construção da democracia e pelas pressões sociais por novos modelos de política e de polícia; contudo, igualmente importante pelas continuidades de práticas, saberes e teorias que levam a constatar, em muitos elementos, que o Estado democrático limita-se a reproduzir relações que serviam ao governo ditatorial e, numa perspectiva histórica de longa duração, também serviam ao Império, como no caso do inquérito policial, criado em 1871.

Nosso argumento principal é o de que a democracia, apesar de todas as persistências de práticas violentas e autoritárias – dentro e fora das polícias – introduziu tensões no campo da segurança pública que, se não permitem a incorporação de consensos mínimos relativos às transformações no modelo institucional vigente, fomentam o debate sobre um modelo de ordem pública

---

<sup>1</sup> Versão similar desse texto será publicada, em co-autoria com Jacqueline Sinhoretto, como capítulo do livro “Entre Palavras e Números: violência, democracia e segurança pública no Brasil”. Alameda Editorial (no prelo). Esta versão contém pequenos acréscimos e/ou comentários sobre os quais assumo total responsabilidade.

<sup>2</sup> Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Pós-Doutor pelo Instituto de Economia da Unicamp. Secretário Geral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

baseada na cidadania, garantia de direitos e acesso à justiça. Assim, elas parecem induzir, não sem contradições e resistências, mudanças de repertório e formulação de novos enunciados políticos, nos quais mecanismos de *accountability* e de governança sejam compreendidos enquanto instrumentos de eficiência democrática, vinculando o respeito aos Direitos Humanos às práticas operacionais das polícias na prevenção da violência e no enfrentamento do crime.

### **1. Constituição de 1988 e contexto político-institucional**

O marco normativo da democratização brasileira é a promulgação da Constituição de 1988, que foi a primeira a definir o conceito de segurança pública como distinto do de segurança nacional, o qual disciplinava, nas Constituições anteriores, as atividades de enfrentamento ao crime e a violência. O contexto político da transição colocava aos constituintes o desejo e a possibilidade de superar o paradigma da segurança nacional, que aparelhou as polícias para o 'combate aos inimigos' da ditadura instaurada em 1964, que militarizou o sistema de pensamentos e práticas policiais.

Todavia, inserir o tema da segurança pública no processo de democratização das instituições era mais do que uma questão de desejo, envolvia ter que lidar com arranjos políticos e institucionais muito mais sólidos do que a própria letra da lei, os quais, se em nada questionados, poderiam vir a comprometer o alcance de qualquer inovação proposta por governos civis. Percebia-se que a vigência do paradigma da segurança nacional condicionava a atividade policial à manutenção da ordem estatal e à proteção do *establishment* contra a oposição política, e a distanciava profundamente de um engajamento com a proteção dos cidadãos. Distanciava-a ainda mais de ser uma atividade-meio do respeito aos direitos e garantias individuais. Os traumas provocados pelo regime autoritário exigiam uma nova declaração de princípios, um novo ordenamento jurídico e mudanças das práticas; porém exibiam claramente os limites colocados pela conjuntura da transição negociada.

Assim, a Constituição de 1988 abandonou a expressão *segurança nacional* e passou a tratar da *segurança pública*, uma mudança que sugere ruptura teórico-

prática e adesão a uma teoria da atividade policial, com um conjunto de práticas dela decorrente, na qual seria requerido o monopólio do uso legítimo da violência nas mãos de instituições públicas que não provocassem medo na população e fossem vistas como instrumentos de cidadania e de paz.

Entretanto, a mudança exigiria que a lógica da atividade policial cambiasse do registro de braço armado do poder político para o registro do serviço público – o que jamais poderia ser conseguido apenas com a boa vontade dos constituintes democratas, mesmo que ela fosse imensa, na medida em que são necessárias transformações na arquitetura institucional das forças policiais capazes de dotar os dirigentes políticos de capacidade de governança sobre elas. Nesse campo, o constituinte não avançou e acabou por criar situações paradoxais, pelas quais o ordenamento jurídico brasileiro permitiu a sobrevivência de práticas burocráticas e institucionais nada democráticas.

Como exemplo, o aparato de segurança e justiça criminal manteve-se, basicamente, com as mesmas estruturas e práticas institucionais desenhadas pelo regime militar de 1964, herdeiras de visões ainda mais antigas de polícia como braço forte da política e de política criminal pautadas no direito penal forte e de defesa social. Conquistas foram residuais e cuidaram de nomear um caráter civil ao policiamento, retirando-o normativamente, como já destacado, do campo da “defesa nacional” e das forças armadas; contudo, a manutenção do modelo de gerenciamento das polícias pautado na fragmentação de atribuições, de acordo com o pacto federativo e do modelo bipartido de organização policial (civil e militar) favoreceu a militarização das polícias estaduais de segurança (Zaverucha, 1998; Lima, 2008<sup>3</sup>).

A compreensão desse paradoxo talvez seja possível ainda em razão dos efeitos do período autoritário: o tema era bastante indigesto, em especial para os políticos e os intelectuais de esquerda, e não adquiriu relevância política nem centralidade legislativa. A discussão sobre reformas nas polícias e do sistema de justiça criminal ficou para um segundo plano, na impossibilidade de consensos mínimos em torno de modelos e parâmetros de reforma, deixando

---

<sup>3</sup> Texto reproduzido no capítulo 1 deste livro, com certas modificações.

prevalecer assim a visão das elites policiais estaduais, formadas ideologicamente em academias de polícia que ainda hoje têm sérias dificuldades em incorporar em suas matrizes curriculares conteúdos e cursos que aliem respeito aos Direitos Humanos com ensino de técnicas policiais de prevenção e repressão à criminalidade e à violência (Tavares dos Santos, 2009).

Assim, os enunciados legitimados continuam a ser os provenientes dos universos jurídico-penal e do combate ao inimigo. No primeiro caso, trata-se apenas da redução de conflitos sociais a tipos penais, desprezando a natureza dos conflitos e suas configurações, que engendram regras e padrões de socialidades, constituem e põem em confronto identidades individuais e coletivas. No segundo caso, segmentos sociais são vistos como intrinsecamente perigosos e objeto constante de vigilância e neutralização.

Ficou caracterizada a hegemonia da leitura criminalizadora e penalizante dos conflitos sociais (Dias Neto, 2005), o que favorece a manutenção do monopólio do saber sobre segurança restrito ao universo jurídico e policial, convertendo a discussão sobre direitos civis em discussão técnica<sup>4</sup>. A visão penalizante e técnica deslegitima, em decorrência, a participação social e a contribuição de outros profissionais e saberes para a administração de conflitos.

A CF de 1988 avançou na sinalização de um novo conceito de segurança pública. Algumas inovações para o cotidiano do trabalho policial merecem destaque: a abolição da prisão correccional e a completa judicialização de todas as modalidades de prisão, retirando da discricionariedade policial a prisão administrativa. Isso foi uma mudança simbólica de importância, que levou contingentes de policiais a criticarem a normatividade democrática por ter ela “retirado os instrumentos de trabalho da polícia”. Porém, nunca é demais ponderar que as pesquisas recentes têm demonstrado que a tendência majoritária dos juízes é de conceder os pedidos de prisão provisória dos

---

<sup>4</sup> Para conhecer a defesa de uma visão técnica sobre política criminal consultar a pesquisa de opinião realizada por Lima, Sinhoretto e Almeida (2009) junto aos operadores da justiça criminal paulista, também reproduzida no capítulo 8 deste livro.

delegados (Vasconcellos, 2008). De igual forma, novas tensões ao modelo de polícia existente no país foram criadas com a introdução dos municípios na formulação e execução de políticas de prevenção e combate à violência, cada vez mais presentes no debate sobre segurança pública no Brasil (Muniz e Zacchi, 2004).

No entanto, as inovações não conseguiram força para alterar a arquitetura institucional e a teoria prevalecente continuou a operar a partir dos enunciados acima destacados, pouco alterando a estrutura normativa e burocrática de administração dos conflitos. As mudanças sempre se deparariam com o risco da descontinuidade, na medida em que estavam lastreadas apenas na vontade política e não lograram êxito em mudar a “lógica em uso” das instituições policiais, para usar o termo acionado por Antonio Luiz Paixão (1982), um dos primeiros cientistas sociais brasileiros a se aproximarem do tema e dos próprios polícias, ainda na década de 1970.

Nessa medida, durante os anos de 1990, o tom geral das reformas legislativas manteve-se no “combate ao crime”, diante de uma percepção social generalizada de que a violência vinha extrapolando todos os limites. Desde o homicídio à defesa de direitos coletivos e difusos, as reformas legislativas lançaram mão do endurecimento penal como principal estratégia de controle social do crime (Azevedo, 2003). Por todos os lados, os grupos sociais mais diversos lançaram-se no debate sobre o crescimento da violência, movidos pela ocorrência de uma desanimadora coleção de casos graves e de grande repercussão (Massacre do Carandiru, rebeliões na Febem de São Paulo, chacinas da Candelária, de Vigário Geral, Eldorado dos Carajás, entre outros), tendo por pano de fundo uma escalada das taxas de homicídio e de outros crimes violentos. A emergência e a politização do tema do combate à violência durante os primeiros anos da democracia tiveram o efeito de frear as pretensões de reforma do sistema de justiça e, ao invés da reforma, pautaram o reforço das estruturas já existentes: mais polícia, mais prisão, mais pena, mais armamento.

Com muito custo, os críticos dessas escolhas procuravam manter-se fiéis ao espírito da redemocratização e da necessidade de reformas. A conjunta do

descontrole da violência desfavoreceu o debate sobre reformas institucionais, valorizando as ações emergenciais, mas foi ela também que, persistindo, forçou a necessidade de debate público sobre segurança, justiça e polícia. Por isso é que, se no plano normativo continuou-se a insistir em mais do mesmo, não se pode dizer que as relações entre polícia, Estado e sociedade tenham permanecido as mesmas do início dos anos 80. Há um deslocamento de foco das polícias em direção à política de segurança pública, na qual novos atores entram na disputa.

Certamente muitos fatores contribuíram para as mudanças e a compreensão desses fatores requer atenção a múltiplos níveis de análise, que envolvem questões internas à corporação policial e sua luta por melhores condições de trabalho, bem como transformações nas percepções sociais da violência, aumento da competição profissional para a definição do campo da segurança pública, aumento da pressão das organizações da sociedade civil para participação na formulação das políticas, consolidação de uma percepção social de ineficiência da polícia diante do crescimento e das transformações do crime. Todos esses fatores, e mais alguns outros, pressionam a polícia por mudanças, apesar da aparente manutenção do *status quo ante*.

Num paradoxo com a lógica do endurecimento penal, outra inovação significativa veio da pena de civilistas e processualistas, com a Lei 9.099/99 que criou os Juizados Especiais cíveis e criminais. Na onda das reformas informalizantes da justiça, em muito justificadas pela busca de celeridade e eficácia, os juizados eliminaram um conjunto de procedimentos burocráticos constitutivos do inquérito policial para os crimes de menor potencial ofensivo, reduzindo com isso parcela significativa da intervenção policial na administração dos conflitos. Uma parte dos policiais considerou isso uma melhoria das suas condições de trabalho, por diminuir o volume das tarefas acumuladas nos plantões policiais; outra parte viu na implantação dos juizados uma usurpação do poder da polícia, vendo escapar de suas mãos a administração desses conflitos. De um lado, os juizados foram recebidos com entusiasmo por serem uma alternativa despenalizante para a administração de conflitos; de outro foram

criticados por propiciar impunidade, principalmente dos crimes ocorridos em relações interpessoais e, especialmente, quando envolvem relações conjugais. De um jeito ou de outro, a criação dos juzizados provocou perturbações nos papéis profissionais clássicos de todos os operadores do sistema de justiça e segurança.

## **2. A conformação da governança democrática**

O tema das reformas institucionais foi retomado no início dos anos 2000, quando o assunto passou a fazer pauta das campanhas eleitorais para Presidente da República e motivou a edição de três planos nacionais de segurança pública – Plano Nacional de Segurança Pública (segundo Governo Fernando Henrique Cardoso - FHC, em 2001); Plano Nacional de Segurança Pública II (primeiro Governo Lula, em 2003) e Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci (segundo Governo Lula, em 2007) e a adoção de políticas de integração gerencial das polícias em algumas Unidades da Federação como o Pará, o Espírito Santo, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

O foco do debate sobre violência estava, nos anos 70, na preocupação com os direitos políticos daqueles que faziam oposição ao regime autoritário e que eram violentamente reprimidos. Finda a ditadura, nos anos 80, os movimentos de luta pelos direitos humanos ver-se-ão impelidos a concentrar suas energias na denúncia e mobilização contra a violência policial e as inúmeras manifestações de violência difusa que parecem atingir todos os segmentos sociais. As críticas dos movimentos sociais se orientaram contra a desmobilização dos governos e a ausência de ações de enfrentamento do grande crescimento das taxas de violência, dramaticamente refletidas num aumento dos homicídios (taxas que chegam a crescer mais de 128% entre 1979 e 1998 e somam mais de meio milhão de mortos no período), vitimando preferencialmente os jovens das periferias das grandes cidades. É um momento de crise na segurança pública quando se verifica um aumento global nas taxas de crimes violentos em todo o país (Lima, 2002).



Nesse período, o Brasil viu diminuir a capacidade do Estado em impor lei e ordem, manifestada no crescimento da criminalidade e no número de rebeliões em presídios e nas Febem, na morosidade da justiça para julgar processos criminais, entre outros indicadores, na tibieza das respostas policiais (Adorno, 2003). Isso sem contar nas novas configurações do crime organizado em torno das drogas, das armas de fogo e das prisões superlotadas, que vários dos estudos de Alba Zaluar (1999) cuidaram de detalhar seus processos constituintes e suas conseqüências nas formas de sociabilidade.

No campo acadêmico, os estudos sobre o tema na década de 90 enfatizaram mudanças na arquitetura das cidades e alterações na paisagem e comportamento dos indivíduos, provocadas pelo crescimento das taxas de criminalidade urbana (Caldeira, 2000). Ao mesmo tempo, cuidaram de discutir os aspectos de legitimidade e reconhecimento das polícias e dos tribunais como foros adequados de medição e resolução de conflitos sociais (Tavares dos Santos e Tirelli, 1999).

Já em termos da política de segurança pública como um todo, um dos maiores desafios postos foi o de gerir um sistema de justiça criminal que ao mesmo tempo garantisse respeito aos direitos humanos e atendesse às demandas por maior eficiência policial. Essa foi e é a aposta dos Planos Nacionais de Segurança acima citados.

Isso num ambiente socioeconômico no qual, vale ressaltar, a estabilização da economia iniciada no governo Itamar Franco (1992-1993) trazia a preocupação neoliberal com instrumentos de ajuste fiscal e com a reestruturação do Estado, tanto em termos funcionais quanto gerenciais. Ato contínuo, durante o período FHC (1994-2002), o Brasil começou a presenciar mudanças significativas no modo de gestão das políticas públicas, em especial nas áreas da saúde, da educação, do meio ambiente e do consumidor. Ao que parece, tais áreas ganharam destaque e dinamismo democrático ao terem mecanismos de controle criados ou sofisticados (conselhos municipais de educação, de saúde, maior destaque ao trabalho do Ministério Público, entre outros) (Lima, 2008).

Como resultado, a agenda de direitos humanos no Brasil consolidou-se sob o presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), na perspectiva de que sua implementação só seria contemplada se fossem atacadas, tática e vigorosamente, as graves violações de direitos econômicos, sociais e políticos. O plano macroeconômico apostava na criação de condições para a consolidação do ambiente de respeito à cidadania e acesso à justiça da população brasileira. Não obstante esse diagnóstico, a execução fiscal das parcelas dos orçamentos públicos voltados ao cumprimento da agenda de direitos humanos ficou muito aquém daquilo que foi inicialmente programado. Mais recentemente, programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, já no Governo Lula, iniciaram um movimento de diminuição das desigualdades e melhoraram o ambiente para a construção de políticas de inclusão social e defesa da cidadania – não à toa o já citado Programa de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci propõe-se a aliar a dimensão do investimento no aparato de segurança pública, em termos ampliados, com a necessidade de salvaguardar e estimular direitos e garantias individuais (Lima, 2008).

Há nessa postura mais recente de valorização dos direitos civis como componente fundamental das políticas de segurança uma inflexão no processo de construção em longa duração da cidadania no Brasil. Para Wanderley Guilherme dos Santos (1987) e José Murilo de Carvalho (2001), no caso brasileiro, houve uma mudança na sequência marshalliana clássica de implementação dos direitos, em que os direitos civis precedem os demais. Na história do país, os direitos políticos foram os primeiros a serem regulamentados e os direitos sociais foram, mesmo em tempos autoritários, utilizados para negociar o apoio aos projetos de poder de cada época. Foi apenas após 1988, que os direitos civis ganham destaque e começam a constituir um novo campo de demandas, para além da universalização do voto, da redemocratização, da educação e da saúde – que deram o tom das agendas políticas do século passado.

A defesa dos direitos difusos (direitos humanos, meio ambiente, cultura, consumidor) foi se caracterizando como o elemento de mudança no cenário sociopolítico do país, inclusive dinamizando o crescimento do chamado Terceiro Setor e de um novo espaço público, e foi recolocando a temática dos direitos civis na agenda política. Entretanto, a discussão sobre esses direitos envolve outros fatores decisivos e delicados na produção da violência (impunidade, corrupção de operadores do sistema de justiça criminal, violência policial e desrespeito aos Direitos Humanos, superpopulação carcerária, maus tratos e torturas em prisões e nas instituições de tutela de adolescentes em conflito com a lei, inexistência de programas permanentes de valorização dos profissionais da área), que ajudam a criar o quadro atual da insegurança no Brasil.

A conjuntura dos fenômenos violentos e as reações que despertou desafiou o Estado brasileiro a repensar a forma como formula e executa as suas políticas públicas. Ganhou preminência uma outra teoria de polícia, pela qual a crença desse período era que seria possível uma polícia que respeitasse os direitos civis e não retroalimentasse a espiral de violência e impunidade existente. O foco foi o da valorização da dimensão da gestão, da reforma “por cima” das instituições policiais, empoderando elites locais e cúpulas policiais.

Os planos nacionais e políticas estaduais específicas, como as que foram adotadas em São Paulo – que, em maior ou menor grau, são responsáveis por parcela importante do sucesso deste estado em reduzir em cerca de 70% os homicídios cometidos entre 1999 e 2008 (Ferreira, Lima e Bessa, 2009) –, são a tradução de uma nova aposta, pela qual as políticas de segurança pública que começaram a ser desenhadas nos anos 2000 tomaram os fenômenos do crime, da violência, da desordem e do desrespeito aos direitos humanos como resultantes de múltiplas determinantes e causas e, portanto, compreenderam que não cabe apenas ao sistema de justiça criminal a responsabilidade por enfrentá-los. Condições socioeconômicas e demográficas, fatores de risco, políticas sociais, estratégias de prevenção, programas de valorização dos policiais, entre outras ações foram mobilizadas.

Não obstante o pêndulo de forças e, mesmo, o jogo de soma zero que parece ser o jogado na área, os discursos construídos em torno da agenda de direitos humanos formulada ao longo das décadas de 1970 e 1980, de alguma forma transformaram o cenário político-ideológico do momento histórico e lançaram as bases para a entrada em debate dos pressupostos democráticos de transparência e controle público do poder. O problema é que, ao serem operacionalizadas, muitas dessas políticas enfrentam as resistências técnicas e organizacionais acima destacadas e, com isso, perdem eficácia e eficiência, reforçando as permanências em detrimento das mudanças.

### **3. Pressões internas, disputas profissionais e corporativas num campo em conflito**

A análise sobre Judiciário e Ministério Público no Brasil tem enfatizado muito as transformações nos papéis dessas instituições na ordem democrática. Elas teriam incorporado a administração de conflitos coletivos e com isso se tornado muito mais politizadas e abertas a inovações legislativas e processuais (Sinhoretto, 2007). Nos estudos que abordam a politização da justiça, a polícia tem pouco destaque, como se tivesse ficado alheia a essa politização, aparecendo apenas por ocasião de inquéritos envolvendo políticos e administradores públicos, e, mesmo nesses casos, exercendo funções clássicas de polícia, como investigação, levantamento de provas e cumprimento de prisões.

Contudo, o que se pode ver do ponto de vista das relações internas das corporações policiais é que elas também conheceram um grande movimento de politização, não exatamente nos mesmos termos do que vem acontecendo no Judiciário, mas com a introdução de temas de reforma, novos conteúdos e novas práticas e discursos. São exemplo as reformas gerenciais iniciadas nos anos 2000, as quais introduziram no debate sobre polícia a necessidade de padronização da formação profissional e o uso intensivo de ferramentas de gestão e planejamento.

Assim como o aumento da politização do Judiciário não alterou estruturalmente os modos como a instituição administra conflitos, o mesmo é válido para as polícias. De certa forma continua-se fazendo o que se fazia antes, seja numa vara criminal, num distrito policial ou numa viatura, mas mudou o enquadramento mais geral em que as práticas clássicas estão hoje inseridas. Velhas formas de resolver conflitos e de administrar crimes persistem, todavia elas não estão mais sozinhas no cenário e vêm o seu espaço ser disputado por novos discursos e novos modos de fazer, certamente minoritários, mas indelévels. Diferentemente do que ocorreu com Judiciário e Ministério Público, as mudanças no cotidiano policial não são decorrentes de mudanças legislativas, da introdução de novos tipos criminais ou de reformas processuais; são decorrentes de tensões introduzidas pelo tema da gestão policial e da necessidade de gerir melhor as políticas públicas de segurança.

Diante do conhecimento já acumulado sobre o funcionamento das polícias brasileiras, obtido por meio de estudos de caráter etnográfico (Kant, 1995; Mingardi, 1992 e Paixão, 1982), não se pode desconhecer que, para além das estruturas formais definidas pela lei, pelos planos e políticas públicas para o trabalho policial, há organizações informais que operam as polícias por meio de redes profissionais de informações e saberes. E a existência dessa dimensão informal – que no caso de qualquer polícia é poderosa, especialmente no caso brasileiro – faz com que qualquer plano de reforma da segurança que não leve em conta como efetivamente se dá o trabalho policial, esteja fadado não ser mais do que uma boa intenção a disputar espaço com o que já está consolidado.

A polícia tem poder discricionário e isso em si é um importante contraponto à estruturação burocrática dos cargos e funções. Por mais piramidal que seja a estrutura de comando da polícia, as decisões mais importantes relativas aos direitos civis são tomadas por agentes da base, o que faz a polícia ter de fato uma grande autonomia em relação aos planos dos governos civis e aos controles formais da lei e da própria instituição (Paixão, 1982). Antagonismos e conflitos no cotidiano profissional opõem nesse caso redes de relação e

prestígio que têm diferentes visões sobre a estrutura formal da polícia e sobre as políticas governamentais.

Algumas redes se apropriam de modos particulares de administração de conflitos, que podem envolver relações políticas, relações com redes criminosas, mercantilização das funções públicas, administração extralegal de conflitos (que vai da facilitação da negociação de interesses entre as partes até a execução sumária de criminosos). Algumas redes de policiais exercem funções que claramente contrariam a lei, porém a questão é imensamente mais complexa, uma vez que as redes, por meios informais, operam o cotidiano do trabalho policial, hierarquizando postos de trabalho, funções, tipos de tarefas, os policiais adequados a cumpri-las, os destinatários do trabalho policial. Prestígio e escassez são operados pelas redes profissionais, que possuem seus saberes e práticas e tem função primordial de fazer circular – ou bloquear a circulação – dos conhecimentos necessários para o trabalho cotidiano. Portanto, é praticamente impossível estar na polícia fora do contato com as redes profissionais; até mesmo os defensores de reformas e mudanças de paradigma constituem suas redes no interior das polícias.

Isso significa que a política no interior da polícia, para usar termos de Mingardi (1992), pode neutralizar propostas de mudança vindas “de fora”, mas é exatamente o mecanismo de disputas entre redes de prestígio que, a longo prazo, permite pensar em mudanças. Quando a primeira delegacia de defesa da mulher foi criada em São Paulo, no início dos anos 1980, nada assegurava que ela poderia introduzir uma ruptura na lógica de atendimento das vítimas de violência. Mas o projeto foi incorporado por certos policiais, criando uma nova identidade profissional, e apoiado pelos movimentos feministas, de maneira que as experiências de delegacia da mulher se espalharam pelo país todo, a ponto de ser uma das especializações policiais mais consolidadas, atraindo vocações, saberes, interesses e recursos. Hoje, redes policiais estão articuladas aos movimentos sociais e a redes políticas, de maneira que já não se pode voltar atrás no espaço conquistado. É claro que do ponto de vista do perfil policial majoritário, as delegacias da mulher e os seus profissionais continuam

ocupando uma posição bastante minoritária na definição do campo policial, mas desde essa posição minoritária, politizam as práticas policiais, introduzem novos temas e saberes.

Falamos da importância de redes profissionais na recepção ou rejeição de projetos de mudança e na possibilidade de politizar o trabalho policial para a defesa de direitos civis através das próprias redes. Porém seria mais adequado, no caso das polícias, falar em redes corporativas, uma vez que a profissionalização do trabalho policial, no sentido de auto-definição de um campo de saberes e práticas que delimitaria o que é o bom trabalho de polícia e o que são as práticas inaceitáveis e tidas como anti-profissionais, é muito incipiente no Brasil (Costa, 2003). Entre as carreiras jurídicas, a profissão dos delegados é a mais incipiente, não do ponto de vista da reserva de mercado, mas da proteção da carreira contra influências políticas externas (Bonelli, 2002). As carreiras de agentes são ainda mais frágeis na medida em que não exigem diplomas universitários para serem exercidas; dito de outro modo, agentes e investigadores de polícia não têm um saber reconhecido. Além disso, as pesquisas sobre especialização do conhecimento no trabalho policial indicam uma grande diferença entre os conteúdos ensinados nas academias e as necessidades do trabalho cotidiano. Não se trata apenas de uma defasagem entre teoria e prática, mas de um modo de organização institucional que não leva em conta a especialização do conhecimento, mas a filiação do membro às redes corporativas, pois elas definem a alocação nos postos de trabalho, as promoções e punições, a transmissão do saber policial (Nascimento, 2009; Poncioni, 2004).

Diante disso, uma das formas de incrementar a adesão de policiais a um modelo de policiamento democrático e cidadão é induzir, através de políticas de formação profissional, a formação de redes profissionais no sentido estrito, isto é, baseada no compartilhamento e na defesa de conhecimentos técnicos específicos e de critérios internos de validade e legitimidade que definam o que não é aceitável na prática policial. Algumas ações desenvolvidas recentemente apontam nessa direção, mas ainda é cedo para que o seu impacto possa ser

avaliado diante desse amplo objetivo. É o caso do investimento em formação profissional, da constituição pelo Ministério da Justiça de uma rede de capacitação como a RENAESP (Rede de Altos Estudos em Segurança Pública), ou mesmo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2006, e que visa fazer circular referências técnicas sobre policiamento democrático e constituir novos enunciados políticos para o campo.

Embora ainda pareça ser um tema pautado de “cima para baixo”, cada vez mais as exigências salariais e de melhoria das condições de trabalho dos policiais vão esbarrar na acusação de ineficiência e falta de profissionalismo, fortalecendo as demandas por mudanças. Tanto o Estado quanto a sociedade civil têm resistido em reconhecer a autonomia profissional da polícia por considerarem o seu trabalho excessivamente arbitrário e muito pouco auto-regulado, além de cobrarem eficiência, a qual só poderá ser medida por critérios consensuados e transparentes.

A questão da profissionalização é um dos temas onde as pressões por democratização e *accountability* vão se associar a interesses corporativos, mas as mudanças só avançarão no sentido da democratização se grupos profissionais dentro das polícias incorporarem essas agendas, por acreditarem que ganharão com isso prestígio social e melhores condições de trabalho. O caso do Ministério Público é indicativo de que uma carreira pode incrementar seu prestígio social através de uma reorientação política de seus objetivos e de suas parcerias com a sociedade civil organizada; a instituição antes restrita à atuação penal, lançou-se na defesa de direitos coletivos e teve participação ativa na ampliação do conceito de cidadania no sistema jurídico brasileiro – mesmo que, na prática, a instituição que assumiu o discurso político da transparência seja uma das mais opacas do sistema de justiça brasileiro. Um grande número de policiais reivindica equiparação salarial e de vantagens e garantias funcionais aos promotores – resta saber se eles estariam dispostos a assumir compromissos políticos semelhantes aos assumidos pelos promotores à época da democratização política.



Os problemas de profissionalização e reconhecimento público de eficiência envolvem ainda uma questão muito mais complexa do que a formação e a defesa de um campo autônomo de atuação. A polícia ocupa um lugar muito específico no campo de administração de conflitos e esse lugar coloca as instituições e seus agentes em posição liminar e passível de acusação sistemática de erro e abuso. Isso porque o campo de administração de conflitos no Brasil é disputado por lógicas jurídicas contraditórias entre si; uma oficial, formal, inscrita nas regras constitucionais, orientada pela igualdade jurídica de todos os cidadãos diante das leis; outra, informal, orientada por uma lógica jurídica não-escrita, que administra os conflitos levando em conta as posições hierárquicas das partes conflitantes. Sendo assim, qualquer agente policial, em qualquer posição, decide se implementa uma solução informal ou se aplica procedimentos previstos em lei; porém em qualquer das decisões, pode ser cobrado de seus superiores ou da opinião pública em função de outra lógica. Se faz a prisão em flagrante de um homem que agrediu a cômputo, pode ser acusado pela população de não saber diferenciar um pai de família de um bandido “verdadeiro”. Se não faz a mesma prisão, pode ser acusado de conivência e de prevaricação pelo movimento feminista. Esse é apenas um exemplo hipotético que pretende ilustrar o eterno dilema que mantém o saber e a prática policial presos a uma posição passível de deslegitimação permanente (Kant de Lima 1995, 2004).

Essa cultura jurídica particular, que combina regras jurídicas igualitárias a lógicas sociais hierarquizantes, impulsiona as instituições formais a permanentemente administrarem conflitos por vias informais. A informalidade serve a evitar o tratamento legal igualitário a litigantes desiguais, serve à adaptação das situações a conveniências pessoais e estatutárias dos agentes e pode até atender às expectativas das próprias partes, quando se satisfazem com as soluções que repõem a ordem hierárquica.

Assim, tão verdadeiro quanto dizer que há uma parte da sociedade brasileira que reivindica a proteção aos direitos civis e luta pela instituição de tratamento jurídico igualitário é dizer que há muitos interessados na solução de conflitos

pela lógica hierarquizante (portanto, fora do sistema legal), e ainda que há outros tantos que procuram manipular essas ambiguidades para obter privilégios e defender interesses particulares.

De um lado, é necessário constatar que o campo estatal de administração de conflitos vem sendo tensionado por lutas políticas em diversas esferas e atores politizados tem procurado introduzir inovações para lidar com a tensão. De outro, dada a fragmentação e hierarquização do campo, muitas das políticas institucionais ou dos programas de melhoria de acesso à justiça terminam por constituir apenas mais um serviço e uma instância fragmentada, cujo prestígio em geral é muito pequeno. Os pesquisadores tem constatado que isso se passa com a justiça da infância e juventude (Silva, 1996), com as delegacias de defesa da mulher (Izumino, 2002; e estudos reunidos em Debert, Gregori e Piscitelli, 2006), os juizados especiais (Azevedo, 2000) e os Centros de Integração da Cidadania (Sinhoretto, 2007); todas elas inovações pensadas para reformar o sistema de justiça e a administração de conflitos ao ressignificar categorias e formas de tratamento ou reconstituir o estatuto de sujeitos de direitos; todas elas inovações que parecem ter ficado aprisionadas a lógicas de poder e formas de administração de conflitos muito mais resistentes.

Nesse ponto, os problemas de ausência de padronização do trabalho policial e ausência de critérios e dados que permitam medir a eficiência desse trabalho não são mais apenas questões de baixa profissionalização ou de falhas na gestão organizacional; são dilemas que atravessam a sociedade brasileira de alto a baixo e que dizem respeito à dificuldade de implementar uma cultura jurídica igualitária numa sociedade multiplamente hierarquizada (DaMatta, 1979). Essa mesma cultura jurídica da ambiguidade faz com que os indivíduos tenham dificuldade de introjeção das regras públicas, porque elas oscilam o tempo todo entre regimes jurídicos contraditórios, fazendo com que, em certos assuntos, a violação da lei seja mais frequente do que o seu cumprimento (Misse, 1999).

A polícia é o ponto mais visível onde se manifesta a contradição de uma sociedade que reluta em aprofundar a sua democracia, introduzindo barreiras à extensão de direitos civis a todos os grupos sociais.

#### **4. Sobre eficiência democrática: *accountability* e governança**

A ação de governar a polícia expõe os limites do governo e, também, constata que não basta a vontade política para coordená-la. Governar é o exercício simultâneo de uma miríade de micro ações destinadas à administração dos espaços locais e dos indivíduos, no qual a polícia ganha destaque mas não é a única instituição responsável por regular a vida da população de um território (Rose, 1999). Ações policiais têm finalidades em si mesmas, porém precisam de mecanismos de tradução para assumirem significados e sentidos na arte de governar. E, a depender das lógicas e interesses em disputa, distintas formas de governança entram em operação e exigem a definição de uma governança de polícia no Estado democrático de direito. Não há governança de polícia técnica e isenta.

Nesse contexto, o ideal democrático é apenas um dos que competem pelo significado da governança de polícia. E, para tornar o quadro ainda mais complexo, diferentes pautas contemporâneas testam as capacidades dos Estados em garantir paz e cidadania. Organizações criminosas, tráficos de drogas, armas, pessoas e animais; fronteiras difusas entre mercados legais e ilegais; imigrantes ilegais, entidades associativas, demanda por polícias transnacionais, internacionalização da economia, medo imposto pelo terrorismo pós-11 de setembro; bem como à crise financeira de 2008 compõem um repertório de fenômenos sociais, econômicos, demográficos e culturais que estressam os limites da governança democrática tal foi imaginada na segunda metade do século XX. A configuração histórica da contemporaneidade abre espaço para que técnicas de governança pautadas no interesse dos grandes fluxos de capital e mercadorias desconstituam as técnicas democráticas. Especialmente na realidade brasileira, a nova configuração em parte disputa velhos clientelismos locais, em parte com eles se associa para exercer uma governança onde os direitos civis são privilégios de alguns grupos sociais, à

custa do não-reconhecimento dos direitos de grandes majorias. Por isso, a reflexão e a luta por uma governança de polícia democrática é, mais do nunca, crucial para definir a qualidade da democracia brasileira no presente e no futuro.

O ideal normativo é que a governança de polícia esteja alinhada com o governo e com a democracia, permitindo que as práticas policiais sejam sua tradução. A governança de polícia irá avaliar as escolhas, resultados e conseqüências das ações policiais; mas, para isso, é necessário que se consensue no debate público o que e quanto é necessário saber e priorizar para governar bem (Proença Jr, Muniz. e Poncioni, 2009).

Assim, reforçando o que foi dito no capítulo anterior, ao contrário de assumir com entusiasmo as demandas técnicas e tecnológicas, cabe evitar aquilo que Weber chamou de “absolutismo burocrático”, pelo qual as organizações e suas burocracias determinariam a quantidade de conhecimento de si mesmas que ficariam à disposição de seus dirigentes e governantes. Numa outra perspectiva, esse fenômeno foi também trabalhado por Foucault, no livro *Em Defesa da Sociedade*, quando ele descreve o poder exercido pelo funcionário público Boulainvilliers, que teria a função de “treinar” o príncipe nos assuntos administrativos do Reino, determinando a quantidade e o tipo de saber que o futuro soberano da França deveria ter da máquina burocrática que ele governaria, num processo de fortalecimento da dimensão técnica em detrimento da política. Em outras palavras, deve-se, em um contexto democrático, evitar que a própria burocracia determine o que e/ou o que não deve ser publicizado sobre seu funcionamento, não obstante a saudável formação de um corpo técnico profissionalizado no interior do Estado (Lima, 2005).

A questão é de definição conceitual e operacionalização do termo governança de polícia num contexto de democracia; de se desenvolver mecanismos institucionais que permitam controlar o que se precisa e se deve saber para poder governar, para que se possa determinar as prioridades diante do que é possível fazer ou apreciar alternativas – sem essa deliberação pública sobre alternativas a democracia se converte num simples rótulo. Sem isso, sob uma aparência suposta de democracia, a “segurança pública” pode produzir a

manutenção sistemática de uma ordem hierárquica, na qual a prevenção da violência e o enfrentamento do crime tornem-se cada vez mais eficazes e precisos (como efeito do rigor nos processos de gestão), sem assegurar porém liberdades e igualdades de cidadãos que têm realidades e experiências diversas. A polícia pode ser governada para uma administração de conflitos que reconheça e constitua sujeitos de direitos ou para uma gestão do conflito que privilegie a manutenção de hierarquias sociais – essa escolha não é e nem pode ser tratada como uma questão técnica interna às corporações policiais. Falar de governança de polícia é, portanto, falar de burocracias públicas, mas é falar sobre os rumos que o Brasil deseja para si e para a sua população.

Sem uma pauta de trabalho e instrumentos de governança, a tendência é que dirigentes políticos demandem ações pontuais e descontínuas deixando para a polícia a tarefa de atingir metas desejadas. O máximo que se tem é uma chefia mais ou menos carismática que pode ter algum poder de sedução, mas é impotente quanto ao rumo a tomar. Novamente, não se trata de uma polícia má contra um governo bom, mas da ausência de uma avaliação que identifique os efeitos nocivos da autonomia seja no governo, seja no trabalho policial. A outorga de mandatos policiais está diretamente vinculada aos projetos de desenvolvimento da sociedade brasileira e, com isso, influenciada pelas hesitações e obstáculos desse país em tratar com equidade as diferenças de gênero, geração, étnicas e/ou socioeconômicas, entre outras.

Para superar tais questões, é necessário que, no processo de governança policial, seja pensada uma arquitetura institucional de enquadramento geral, no qual estejam previstos mecanismos transparentes de atribuição e controle de responsabilidades, seja das esferas políticas, administrativas e operacionais. Tais mecanismos são o ponto de partida para se relacionar com a diversidade de contextos da federação, da pluralidade social, da diversidade cultural e das diversas instâncias e esferas de governo e Estado (Lima, sem data). Até porque a polícia não está sozinha no campo de administração de conflitos, sendo fortemente afetada pelas barreiras de acesso e pelas práticas não-democráticas de outras instituições que administram conflitos.

Há um desafio eminente de gestão política do conhecimento. Por trás dessa discussão aparentemente pontual, encontra-se uma das mais duras batalhas em torno de como administrar conflitos e, em decorrência, definir categorias que tornem possível pensar no enfrentamento da violência e de práticas criminosas. E, por isso, cabe-nos explicitar que gestão sem política é tecnocracia e política sem transparência impede avanços democráticos<sup>5</sup>.

Entretanto, se as tramas institucionais da área das políticas públicas de segurança estão, como vimos, influenciadas, mesmo com limites, por uma nova gramática de direitos, pela qual as polícias e os cidadãos ampliam a legitimidade dos enunciados dos Direitos Humanos e de gestão eficiente dos conflitos sociais, elas também estão impregnadas por práticas institucionais que tendem a diminuir o impacto dessa nova gramática e aumentar o peso da tradição autoritária. O que se disputa na governança de polícia e, por decorrência, na gestão de seu conhecimento, são interesses que disputam legitimidade sobre definição do significado de lei, de ordem, de liberdade e de igualdade na sociedade brasileira.

Exatamente por isso, a democracia, enquanto processo, ainda tem um longo percurso a percorrer no Brasil. Ao contrário do corolário autoritário dos anos 60, que associava desenvolvimento com segurança nacional, o desafio da próxima década parece ser o de desconstruir as resistências que giram em torno do envolvimento das instituições policiais na associação da segurança pública como fator de desenvolvimento socioeconômico e como promotora da garantia de direitos. Porém, essa é uma agenda em aberto no campo das políticas públicas e, sociologicamente, cumpre-nos, mais do que indicar caminhos, identificar esse movimento e avaliar sua força de transformação da sociedade brasileira.

---

<sup>5</sup> A bandeira da transparência é um dos elos centrais da criação, em 2006, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP, entidade voltada a aproximar policiais, pesquisadores e representantes da sociedade civil em torno de um projeto de qualificação técnica do debate sobre polícia e segurança pública no Brasil. A missão do FBSP é fazer circular referências técnicas baseadas no respeito aos Direitos Humanos e da Democracia.

## Referências bibliográficas

ADORNO, SÉRGIO. LEI E ORDEM NO SEGUNDO GOVERNO FHC. TEMPO SOCIAL: REVISTA DE SOCIOLOGIA DA USP, SÃO PAULO, (15) 2: 103-140, NOV. 2003.

AZEVEDO, Rodrigo G. *Tendências do Controle Penal na Modernidade Periférica*. As reformas penais no Brasil e na Argentina na última década. Tese de doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

AZEVEDO, Rodrigo G. *Informalização da justiça e controle social*. Estudo sociológico da implantação dos Juizados Especiais Criminais em Porto Alegre. São Paulo: IBCCrim, 2000.

BONELLI, Maria da Glória. *Profissionalismo e política no mundo do direito*. As relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado. São Carlos: Edufscar/Sumaré, 2002.

CALDEIRA, Teresa P. R. *Cidade de muros*. Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp/Ed. 34, 2000.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COSTA, Arthur T. M. Estado, Polícia e Democracia. Tese de Doutorado. UNB. Brasília. 2003

DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis*. Para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

DEBERT, Guita; GREGORI, M. Filomena; e PISCITELLI, Adriana. *Gênero e Distribuição da Justiça: as Delegacias de Defesa da Mulher e a construção das diferenças*. Unicamp/ Pagu – Núcleo de Estudos de Gênero, 2006 [Coleção Encontros].

DIAS NETO, Theodomiro. Segurança urbana: o modelo da nova prevenção. São Paulo: *Revista dos tribunais*; Fundação Getúlio Vargas, 2005.

FERREIRA, Sinésio Pires; LIMA, Renato Sérgio de; BESSA, Vagner. *Criminalidade violenta e homicídios em São Paulo: fatores explicativos e movimentos recentes*. Coleção Segurança com Cidadania. Brasília, v. 01, n. 03, ano 1, p. 11-20, 2009.

IZUMINO, Wânia Pasinato. Delegacias de Defesa da Mulher e Juizados Especiais Criminais: contribuições para a consolidação de uma cidadania de gênero. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 10, n. 40: 282-295, out.-dez., 2002.

KANT DE LIMA, Roberto. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

KANT DE LIMA, Roberto. Direitos civis e direitos humanos: uma tradição judiciária pré-republicana? *São Paulo em Perspectiva*, 18 (1): 49-59, 2004.

LIMA, Renato Sérgio de. *Conflitos sociais e criminalidade urbana: uma análise dos homicídios cometidos no Município de São Paulo*. 1. ed. São Paulo: Sicurezza, 2002. v. 1. 126 p.

\_\_\_\_\_. *Contando Crimes e Criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000*. Tese de Doutorado. USP. São Paulo. 2005

\_\_\_\_\_. *Segurança pública e os 20 anos da Constituição Cidadã*. Cadernos ADENAUER (São Paulo), v. 1, p. 75-84, 2008.

\_\_\_\_\_. *Quien mejor gobierna, más seguridad genera: Diálogo México-Brasil sobre policía y crimen organizado*. Casede. México (no prelo). Sem data.

\_\_\_\_\_. *Entre Palavras e Números: violência, democracia e segurança pública no Brasil*. São Paulo: Alameda Editorial (no prelo).

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; e ALMEIDA, Frederico. *Entre advogados e policiais: opiniões dos operadores da justiça paulista sobre política criminal*. In: XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2009, Rio de Janeiro. *XIV Congresso Brasileiro de Sociologia. Sociologia: consensos e controvérsias*. Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2009. p. 270.

MINGARDI, Guaracy. *Tiras, gansos e trutas*. Cotidiano e reforma na Polícia Civil. São Paulo: Scritta, 1992.

MISSE, Michel. *Malandros, marginais e vagabundos. A acumulação social da violência no Rio de Janeiro*. Doutorado em Sociologia Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ. 1999.

MUNIZ, Jacqueline O. e ZACCHI, José Marcelo. *Avanços, frustrações e desafios para uma política progressista, democrática e efetiva de segurança pública no Brasil*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung (Textos Prosur/Segurança Cidadã), 2004.

NASCIMENTO, Andréa Ana do. *A profissionalização e especialização da Polícia Civil no Estado do Rio de Janeiro*. Paper apresentado ao XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, GT Ocupações e Profissões, 2009.

PAIXÃO, Antonio L. *A organização policial numa área metropolitana*. *Dados - Rev. Ciências Sociais*, vol.25, n.1, 63-85, 1982.

PAIXÃO, Luiz A. *Crimes e criminosos em Belo Horizonte, 1932-1978*. In PINHEIRO, P. (org.). *Crime, violência e poder*. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 11-44.

PONCIONI, Paula. *Tornar-se policial: a construção da identidade profissional do policial do estado do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado. USP. São Paulo. 2004.



PROENÇA, Domicio; MUNIZ, Jacqueline; PONCIONI, Paula. Da Governança de Polícia à Governança Policial: controlar para saber, saber para governar. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 5, p. 14-50, 2009.

ROSE, Nikolas. *Powers and Freedom: reframing political thought*. United Kingdom: Cambridge University Press, 1999.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*. A política social na ordem brasileira. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SILVA, Cátia Aida. *A disputa pela jurisprudência na área da infância: promotores, juizes e adolescentes infratores*. Paper apresentado à XX Reunião Anual da ANPOCS, Caxambu-MG, 22 a 26 de outubro, 1996.

SINHORETTO, Jacqueline. *Ir aonde o povo está: etnografia de uma reforma da justiça*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, Departamento de Sociologia, 2007. Disponível em [www.teses.usp.br](http://www.teses.usp.br).

SPAGNOL, Antonio Sergio. (2003), *Garotos perdidos: um estudo sobre os jovens delinqüentes na cidade de São Paulo*. Tese de doutorado, São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

TAVARES DOS SANTOS, J. Vicente. *Violências e conflitualidades*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2009.

TAVARES DOS SANTOS, J. Vicente; TIRELLI, C.. A ordem pública e o ofício de polícia: a impunidade na sociedade brasileira. In Luís André de Sousa. (org.). *Psicanálise e Colonização: leituras do sintoma social no Brasil*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1999, p. 113-127.

VASCONCELLOS, Fernanda B. *A prisão preventiva como mecanismo de controle e legitimação do campo jurídico*. Dissertação de mestrado. Porto Alegre, PUC-RS, 2008.

ZAVERUCHA, Jorge. *Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX*. Recife: Bagaço, 1998.