

# VIOLÊNCIA POLICIAL X PROFISSIONALIZAÇÃO EM SÃO PAULO

Thaís BATTIBUGLI\*

■ **RESUMO:** No Brasil, a discussão sobre a efetivação de políticas de segurança pública, em períodos de democracia política, teve como preocupação básica tornar o sistema policial compatível com as demandas e exigências do estado de direito, aumentar seu grau de profissionalização, tanto após a queda da ditadura Vargas em 1946, como no pós-regime militar em 1985. Em ambos os casos, essa compatibilidade não foi satisfatoriamente alcançada. Este artigo tem como objetivo desenvolver a idéia de que falhas no processo de profissionalização da polícia paulista geram, há décadas, autonomias facilitadoras de ilegalidades, como a violência e a corrupção policial. Do mesmo modo, serão abordados certos traços da cultura policial paulista que podem funcionar como obstáculos para reformas profissionalizantes no setor. Por fim, serão discutidas algumas medidas tomadas para o aumento da profissionalização da polícia paulista, no pós-1946 e no pós-1985.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Segurança pública. Violência policial. Profissionalização. Cultura policial.

## Democracia e profissionalização policial

É necessário pensar as características fundamentais do Estado democrático para examinar a influência da democracia política na condução do sistema de segurança pública estadual. Um sistema democrático consolidado conta com, pelo menos, cinco bases de sustentação: sociedade civil livre e ativa, com grupos

---

\* UNIANCHIETA – Centro Universitário Padre Anchieta. Faculdade de Direito. Jundiá – SP – Brasil. 13210-800 – tbattibugli@yahoo.com

auto-organizados; sociedade política relativamente autônoma para exercer controle sobre o poder público e o aparato estatal; estado de direito que assegure liberdades e garantias individuais; burocracia estatal que opere segundo os padrões legais e uma sociedade econômica institucionalizada, com relações mercado-indivíduo reguladas pelo Estado (LINZ; STEPAN, 1999).

Tais bases interagem entre si de forma complementar, e uma esfera fortalece e protege a outra. A democracia é um regime político estruturado em esferas de mediações entre o Estado e a sociedade para resolver questões sociais, de cidadania e governo, com transparência, legalidade e participação política dos cidadãos (PINHEIRO; SOUZA, 2000).

O ideal democrático ainda pressupõe a solução pacífica e eficaz dos conflitos sociais, a eliminação da violência institucional estatal ou, pelo menos, com redução ao limite do possível e do razoável (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2000).

O funcionamento do estado democrático depende de um sistema legal que preserve as liberdades e as garantias políticas, proteja os direitos civis de toda a população, tenha redes de responsabilidade e mecanismos de fiscalização e punição dos agentes do Estado que cometam ilegalidades no exercício da função. Tais mecanismos fazem parte do sistema de *accountability*, de responsabilização, para a proteção da ordem democrática. Quando esse sistema de *accountability* ou responsabilização funciona mal, pontos fundamentais do sistema democrático são fragilizados, como o tratamento igual dos cidadãos perante a lei e o respeito ao devido processo legal (O'DONNELL, 2000; BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2000).

A condição básica para a criação da democracia política moderna foi a constituição do Estado como instituição detentora de soberania jurídico-política e do monopólio do uso da violência física legítima, em oposição ao caráter descentralizado do poder medieval (WEBER, 2000). Assim, somente o Estado, soberano em seu território, tem a prerrogativa de utilizar a força de modo legítimo. O caráter de legalidade de suas ações é conferido pelo controle e pelas limitações impostas pela própria legislação estatal. O Estado tem por fim último o bem comum, a manutenção da ordem pública, da paz social (ADORNO, 2002; REINER, 2004).

O sistema policial foi constituído para ser o braço estatal responsável pelo uso legal, legítimo e profissional da força para a manutenção emergencial da ordem pública. Dessa forma, a

polícia é parte integrante da burocracia estatal profissionalizada, organização complexa responsável por administrar uma esfera pública que tem como suas principais características a estruturação em torno de autoridade racional hierarquizada e a formalidade das relações entre os cargos, num sistema de direitos, obrigações, privilégios e sanções a desvios de conduta definidos por normas. Cada ramo da estrutura burocrática do Estado tem uma área de competência técnica específica, e seus profissionais devem passar por sistemática de disciplina e controle do seu desempenho, além de terem qualificação e conhecimentos à altura do cargo (WEBER, 1966; LIMA, 2003).

A instituição policial é, portanto, um complexo órgão burocrático, de cultura e poder peculiar, o qual, sob certos aspectos, distancia-se do tipo ideal de organização burocrática weberiana (HALL, 1966). O poder de polícia confere a prerrogativa de impor aos direitos individuais as restrições necessárias à manutenção da ordem. Essa atribuição exclusiva do sistema policial tem delimitação incerta, visto que é causada pela própria natureza do trabalho policial de ter que lidar de maneira rápida com casos imprevisíveis (PESTANA, 1954; ADORNO, 1998; BITTNER, 1990).

Por um lado, a possibilidade de ocorrência de condutas ofensivas e injustas a alguém é inerente à profissão, pois a conjugação entre agir rápido e uso de coerção física pode facilmente levar a arbitrariedades involuntárias (BITTNER, 1990). Por outro lado, a decisão sobre a conduta mais apropriada para cada caso é tomada por estereótipos sobre a situação ou pessoa consideradas suspeitas ou perigosas.

A atividade policial é dirigida mais para quem a pessoa é do que para a sua conduta em si. As arbitrariedades ocorrem, freqüentemente, em alvos preferenciais: desprivilegiados sociais, jovens e negros, vistos como mais inclinados a cometer infrações ou como menos propensos a denunciar possíveis desvios que resultem em punição ao policial infrator. Um jovem negro pobre e um senhor rico branco, ao praticarem os mesmos atos, certamente receberiam tratamentos distintos, diferenciação que reflete os preconceitos, a distribuição de privilégios de uma determinada sociedade, o que contribui para a proteção e manutenção das estruturas de poder. A atividade policial tem em si um cunho discriminatório que não pode ser ignorado, cujo problema não está na existência de conduta movida pela suspeição; mas, no conteúdo de tais percepções preconceituosas, compartilhadas

pela cultura policial e por vários setores da sociedade (REINER, 2004; BITTNER, 1990).

A fronteira exata entre a conduta legal e arbitrária é nebulosa, mas pode-se perfeitamente distinguir entre a ação truculenta e a respeitosa. O problema do exercício do poder de polícia estaria, assim, no amplo arbítrio, aliado ao fato de que a população tem maior contato com os escalões mais baixos e menos qualificados de sua hierarquia. É raro que ações com uso de força sejam revistas e julgadas por alguém e mesmo presenciadas por policiais mais graduados. A probabilidade de um policial cometer uma arbitrariedade e ser punido é geralmente baixa (BITTNER, 1990; REINER, 2004; COSTA, 1985).

A organização policial paulista tem um controle interno rígido e centralizado; porém ineficaz, pois regula com rigor, apenas, questões ligadas à hierarquia, às decisões administrativas da corporação, à vestimenta do policial, principalmente em instituições de doutrina militar como a Polícia Militar.

Assim, a atuação do policial nas ruas nunca está sob comando pleno dos superiores hierárquicos, o que se deve à própria natureza do trabalho de policiamento que é a de tomar decisões rápidas e complexas em situações imprevisíveis. De outra parte, não há divulgação de desvios cometidos pelos pares, seja como consequência do protecionismo existente entre policiais de mesma graduação, seja porque os superiores, em geral, não têm interesse em apurar as eventuais falhas dos subalternos para não expor a corporação. Se um colega está em perigo, não importa se está certo ou errado, ele merece ajuda e apoio; o espírito de corpo encobre as violações cometidas por policiais de seus superiores hierárquicos e do mundo externo, ou seja, da sociedade civil e da esfera política (REINER, 2004; BAYLEY, 1994; BITTNER, 1990).

É comum, no entanto, a qualquer instituição ter instrumentos para garantir sua perpetuação no tempo. Entre os profissionais, forma-se uma rede de solidariedade interna a ser mobilizada em caso de dificuldades, de perda de direitos ou de possibilidade de punição (WILSON, 1995). Essas duas frentes de defesa, a institucional e a criada entre os funcionários, podem se unir em caso de grave ameaça à existência da corporação.

Desse modo, o problema não reside na existência do espírito de corpo no interior da organização policial, mas no seu uso para ocultar desvios de conduta e abuso de poder perante a sociedade (REINER, 2004).

O cotidiano de abuso policial pode ser mais bem compreendido pelo fato de os policiais em contato com a população pertencerem ao mais baixo escalão, com menos preparo técnico, menos escolaridade e menor salário da corporação, mas com grande margem de arbítrio.

Aqueles que deveriam controlar-lhes o desempenho, os oficiais mais graduados em hierarquia e escolaridade, na verdade, não têm condições de avaliar-lhes a conduta cotidiana, geralmente, por não realizarem atividades de policiamento. Deixa-se em segundo plano, justamente, a relação com o cidadão e as possíveis arbitrariedades do policial, por não ter ou não querer ter controle sobre suas decisões e ações diárias, além de se dar prioridade às formalidades da disciplina interna (BAYLEY, 1994; BITTNER, 1990).

O modo como a polícia trata o cidadão é para este um forte definidor da forma como o Estado o respeita ou o desrespeita, pois ela é uma instituição estatal de grande visibilidade (BITTNER, 1990). A polícia como agente do Estado reflete, até certo ponto, em suas ações, as diretrizes governamentais, ainda que tenha relativa margem de autonomia para estruturar e realizar tarefas de policiamento. A polícia é, portanto, uma instituição chave para se avaliar a efetividade dos valores democráticos de um país, de seu governo e de sua sociedade.

A complexa organização burocrática policial é geralmente ineficiente no controle e prevenção de comportamentos ilegais de seus membros, dentre outros fatores, porque há grande margem de autonomia no cumprimento das missões policiais (BAYLEY, 1994). Portanto, a relação entre polícia e legalidade democrática é sempre pautada por dissensões e conflitos, seja pelas suas peculiaridades institucionais, seja pelas particularidades da sociedade na qual está inserida.

A profissionalização pressupõe treinamento adequado e contínuo para o exercício eficiente e legal da função. Entretanto, a profissão de policial tem padrões de competência e de responsabilidade pouco desenvolvidos se comparados aos estabelecidos pelas profissões mais tradicionais (MESQUITA NETO, 1999). Além disso, o maior foco do debate sobre a violência policial está na criação e efetivação de controles sobre condutas arbitrárias.

É certo que o treinamento, aliado a condições dignas de trabalho e de salário, funciona como preventivo a práticas de

violências e ilegalidades no setor e teria maior apoio entre os próprios policiais do que simplesmente a criação de mecanismos formais ou informais, internos ou externos de controle e punição da atividade desviante (MESQUITA NETO, 1999).

A violência policial pode ser definida como um comportamento antiprofissional, não-profissional ou pouco profissional. É o uso de força excessivo e desnecessário que não seria utilizado por um policial altamente treinado numa situação específica, segundo Carl Klockars (apud MESQUITA NETO, 1999).

A existência de regulamentos disciplinares, de códigos de ética e de mecanismos de controle de conduta é necessária em qualquer setor profissional organizado, entretanto, não se deve privilegiar ou mesmo acreditar que tais instrumentos seriam eficazes sem antes se garantir treinamento e condições de trabalho adequadas ao profissional.

Os mecanismos formais externos de controle são utilizados pelo judiciário através do ordenamento jurídico vigente, ou seja, da ordem constitucional e do regulamento profissional em vigor. Tais instrumentos são adequados para investigar e punir o uso ilegal da força.

Cabe ao Ministério Público a função de controle externo da atividade policial<sup>1</sup>. Essa função visa o controle de ilegalidades praticadas por policiais e o acompanhamento e apresentação de provas nos procedimentos policiais para o respeito aos fundamentos do estado democrático de direito (WENDT, 2000).

A existência de ordem constitucional democrática, garantidora do estado de direito é princípio fundamental para que o poder executivo se preocupe em conter e punir a violência policial.

Já os mecanismos internos e formais, como a corregedoria de polícia, atuam, principalmente, com base no regulamento disciplinar interno e são mais eficazes no controle do uso não-profissional da força, já que tais parâmetros são mais bem definidos no próprio setor.

Certamente o uso ilegal da força por policiais é também não-profissional, mas nem sempre o uso não-profissional é interpretado como contrário à lei, apesar de poder ser valorado como ilegítimo e injusto pela imprensa, pela sociedade, como também por policiais altamente treinados (MESQUITA NETO, 1999).

---

<sup>1</sup> Segundo o art. 129, inciso VII da Constituição Federal de 1988. A função de controle externo pelo Ministério Público entrou em vigor apenas após ser regulamentada pela lei complementar n.º 75, de 25 de maio de 1993, e pela lei n.º 8625, de 12 de jun. de 1993.

A imprensa, a opinião pública, as organizações de direitos humanos e os grupos acadêmicos de pesquisa sobre violência e segurança pública funcionam como importante mecanismo externo e informal de controle da conduta policial e também como meio de pressão para que o poder executivo e mesmo o judiciário não tolerem comportamentos arbitrários de agentes da lei em pleno estado de direito (MESQUITA NETO, 1999).

## **Profissionalização incompleta como facilitadora da violência policial**

Neste item serão analisadas algumas medidas tomadas no período da redemocratização de 1946-1964 e no pós-1988 para maior profissionalização e contenção da violência policial, mas que se mostraram insuficientes para contornar o problema.

Entre 1946 e 1964, as principais instituições policiais paulistas eram: a Polícia Civil (PC), a Força Pública (FP) e a Guarda Civil (GC). A Polícia Civil possuía maiores competências em relação às outras corporações no período analisado e o delegado era a principal autoridade policial a coordenar as tarefas de policiamento.

A Polícia Civil iniciou o período democrático em processo de profissionalização, com a implantação de concursos regulares para ingresso na carreira, embora leigos ainda pudessem exercer funções policiais como suplentes de delegados, subdelegados, suplente de subdelegado e inspetor de quartelão.

O primeiro concurso para provimento de cargos da classe inicial da carreira de delegado realizou-se em agosto de 1946, sob a administração do último interventor federal no Estado, José Carlos de Macedo Soares (PESTANA, 1959; SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA, 1948). A carreira de delegado de polícia foi reestruturada em 1948, pela lei nº 199 e as carreiras de escrivão, carcereiros, investigadores e rádio telegrafistas reorganizadas no ano seguinte. A realização de cursos na Escola de Polícia tornou-se requisito fundamental para a efetivação no cargo (LINGO; AVIGNONE, 1958).

A influência da política na polícia contava com certos traços negativos, que dificultavam a profissionalização do setor. Por exemplo, a polícia era utilizada como instrumento de arbitrariedades a mando de políticos locais. Em 1952, o

deputado estadual Menotti Del Picchia acusou policiais do DOPS, subordinados ao delegado Manuel R. Cruz, pela prática de violências no interior do Estado para promover a vitória do PSP, partido de Ademar de Barros e servir a interesses de grupos políticos, o que foi negado pelo próprio delegado em ofício a SSP<sup>2</sup>.

O deputado estadual Jânio Quadros denunciou ainda, em 1952, na Assembléia Legislativa, a existência de apadrinhamento político para a nomeação de escrivão sem a realização prévia de curso na Escola de Polícia, exigência legal para a nomeação. Segundo Quadros, os alunos formados nos cursos da Escola de Polícia ficavam à espera de concurso público, sempre adiado, devido à existência de escrivões interinos, apadrinhados do governo, que faziam o mesmo curso por correspondência. Quando os interinos terminaram o *curso*, realizou-se, finalmente, o concurso público para escrivão e os apadrinhados *levaram vantagem sobre os demais. Gozaram de verdadeiros privilégios no cômputo dos pontos* e ainda houve a nomeação de extranumerários para exercerem o mesmo cargo, passando mais uma vez à frente dos que realizaram o curso na Escola de Polícia<sup>3</sup>.

O caso demonstra que a oficialização da exigência de curso na Escola de Polícia e de realização de concurso público para o ingresso na carreira de escrivão não conseguiu estancar a distribuição política, não-profissional e não-técnica de cargos. Tal prática certamente poderia se repetir em outras corporações policiais. Assim, o incipiente processo de profissionalização do setor policial tinha como grande obstáculo o favorecimento político.

Em 1956, o então governador Jânio Quadros publicou decreto no qual exonerava os servidores das carreiras policiais reprovados nos exames de habilitação na Escola de Polícia; mas, por necessidade do serviço, os mesmos poderiam ser nomeados em caráter interino, desde que fossem inscritos *ex-officio* nos cursos da Escola de Polícia. Como resultado, os interinos faltavam muito aos cursos e continuavam no cargo e, em 1959, outro decreto de Quadros aumentou o controle sobre as frequências dos alunos, prevendo a exoneração dos que tivessem menos de

<sup>2</sup> AESP, DOPS, 50-Z-30, Pasta 4. Carta de Manuel R. da Cruz, delegado auxiliar da 5ª Divisão de Polícia (DOPS) para o Secretário de Segurança Elpidio Reali, em 27 de fev. de 1952.

<sup>3</sup> AESP, DOPS, 50-Z-684, Pasta 1. Transcrição de discurso do deputado estadual Jânio Quadros, 08 de out. de 1952.



75% de presença<sup>4</sup>. Essas medidas de Quadros revelam a força e a resistência da cultura do apadrinhamento existente na polícia e no meio político e a dificuldade de efetivamente se profissionalizar o setor.

A Força Pública era a maior corporação policial do Estado. Tinha um efetivo, em média, de três a quatro vezes superior ao da Polícia Civil, dependendo do ano, e em média duas vezes maior que o da Guarda Civil<sup>5</sup>. Criada em 1831, a FP era uma corporação militar, considerada força de reserva e subordinada ao Exército, podendo ser mobilizada em tempo de guerra externa ou civil, de acordo com a Constituição de 1946 (MIRANDA, 1953).

A carreira da Força seguia o padrão de hierarquia e de postos da carreira militar. A carreira de soldado não possibilitava a ascensão automática a praça graduado (subtenente e sargento) e a oficial, da mesma forma que a carreira de praça graduado não admitia a ascensão a oficial, a menos que os interessados prestassem exames de admissão. Dessa forma, em grande parte dos casos, o soldado e o suboficial permaneciam na função hierarquicamente inferior até a aposentadoria.

A Guarda Civil foi criada em outubro de 1926, nos moldes da Polícia Metropolitana de Londres<sup>6</sup>. Era uma polícia civil fardada e de carreira independente da Polícia Civil, mas recebia instrução na Escola de Polícia, com professores da GC e da Polícia Civil. Era comumente denominada “farda azul”.

A hierarquia dos postos da Guarda Civil possibilitava, ao contrário da estruturação da carreira da Força Pública, que um guarda civil estagiário chegasse ao topo da carreira, no cargo de inspetor chefe superintendente, já que todos os guardas civis ingressavam na carreira como estagiários. A Guarda Civil foi dissolvida e unificada à Força Pública em 1969, para a criação da Polícia Militar em 1970.

As corporações policiais paulistas estavam oficialmente subordinadas à Secretaria de Segurança Pública (SSP) e às diretrizes do governador, a quem oficialmente cabia a supremacia nas decisões relativas à segurança.

---

<sup>4</sup> AESP, DOPS, 50-Z-684, Pasta 1. Decreto nº 26.544 de 5 de out. de 1956 e Decreto nº 34.464 de 8 de jan. de 1959.

<sup>5</sup> No ano de 1962, por exemplo, o contingente da FP era de 21.085 homens, o da Guarda Civil, de 11.332 e o da Polícia Civil, de 7.731 homens.

<sup>6</sup> A Guarda Civil foi criada pela lei nº 2.141 em 22 de outubro de 1926 e foi mantida pela Constituição Estadual de 9 de julho de 1947 (art. 150).

A SSP detinha importantes mecanismos de regulação institucional: tinha poderes para editar portarias, sugerir a reestruturação das carreiras policiais, organizar o policiamento e os plantões policiais. A alteração de vencimentos e as novas contratações eram realizadas após legislação aprovada pelo legislativo estadual. A SSP ainda propunha ao governo a adoção de medidas de combate à criminalidade, a modernização da polícia e a melhoria dos vencimentos, através de comissões criadas para a elaboração de anteprojetos de lei. Além disso, remetia anualmente, ao governador um relatório detalhado sobre as atividades policiais<sup>7</sup>.

Apesar desses poderes, a SSP não possuía um efetivo controle sobre as instituições e sobre a conduta cotidiana de seus policiais. As metas para a segurança pública eram repassadas para as instituições policiais, que dispunham de autonomia operacional para atender aos objetivos do governo como melhor lhes conviesse e ainda atuavam de forma separada, não-harmônica e conflituosa (BATTIBUGLI, 2007)<sup>8</sup>. A política interna de cada corporação, muitas vezes, sobrepunha-se às normas profissionalizantes e aos regulamentos governamentais, adequando-os, limitando-os ou mesmo neutralizando seus efeitos. Existia, assim, o fracionamento das forças de segurança pública no Estado.

Indício desse controle apenas formal da SSP sobre as instituições policiais está em matéria publicada, em 1954, sobre as promessas do então recém-empossado secretário da SSP, Plínio Cavalcanti de Albuquerque, de não mais permitir *violências* no lugar da investigação policial, promessa semelhante à do secretário anterior Elpídio Reali em 1951. As torturas e violências continuaram a ocorrer da mesma forma, executadas por delegados, investigadores, soldados, segundo a imprensa, e a polícia não acompanhava os *belos pensamentos* dos Secretários de Segurança<sup>9</sup>. Tal crítica revela a distância entre as diretrizes da SSP e a conduta diária dos agentes da lei. Mostra, além disso, a dificuldade dos secretários em implantar programas e metas frente a um cotidiano de práticas institucionais já estabelecidas.

---

<sup>7</sup> A apresentação de relatório anual sobre os serviços das secretarias ao governador era determinação constitucional a todos os Secretários. Ver artigo 49, item c da Constituição Estadual de 9 de jul. de 1947. Ver relatórios anuais da SSP para os anos de 1947 e 1948.

<sup>8</sup> GOMES, Geraldo de Menezes. São Paulo, ago. 2005. Entrevista concedida a Thaís Battibugli. GUIMARÃES. Álvaro Santos. São Paulo, ago. 2005. Entrevista concedida a Thaís Battibugli.

<sup>9</sup> AESP (Arquivo Público do Estado de São Paulo), DOPS, 50-Z-30, Pasta 5. *Diário da Noite*, 15 de mai. de 1954.

Assim, as políticas da SSP que visavam coibir abusos dos agentes policiais esbarravam na falta de controle das práticas policiais. Entre as instituições policiais, floresceram condutas que funcionavam ao sabor da cultura de cada corporação. Assim, a SSP, apesar de deter o controle formal sobre as corporações policiais, não tinha o controle operacional sobre as mesmas.

As instituições policiais paulistas eram, portanto, apenas formalmente subordinadas à Secretaria de Segurança Pública, mas cada qual contava com um sistema administrativo próprio e a Polícia Civil tinha autonomia operacional para organizar o policiamento.

Como não havia controle externo sobre o comportamento policial, entre 1946 e 1964, este era, na maior parte dos casos, investigado apenas por seus pares, o que ocasionava o perigo da parcialidade, do protecionismo e da impunidade. De fato, o que existia era apenas o controle externo informal exercido pela imprensa, por parcela da sociedade e por políticos. Na Polícia Civil até o ano de 1956, havia apenas um controle interno descentralizado exercido pelos delegados através da abertura de sindicâncias e de processos administrativos sobre delegados de classe inferior, sobre investigadores, escrivães e demais membros da instituição. Em 1956 foi instituído do Serviço Disciplinar da Polícia (SDP) para a centralização do controle interno sobre os policiais civis, e, em certos casos, sobre membros da Guarda Civil. Caberia ao SPD ainda, receber e apurar denúncias da população contra seus policiais. Na Guarda Civil, para os casos não observados pelo SDP, o controle interno era exercido por uma comissão designada pelo seu diretor.

Atualmente a Polícia Civil tem na Corregedoria Geral da Polícia Civil (CORREGEPOL), um órgão de controle formal interno, subordinado apenas à Delegacia Geral de Polícia (DGP), e à Secretaria de Segurança Pública. Promove apuração de infrações penais e administrativas de policial civil<sup>10</sup>.

Na Força Pública, nos casos de desvio de conduta de oficial, suboficial ou soldado, seria instaurado um processo administrativo pelo Conselho Disciplinar da FP. Caberia ao Conselho investigar e emitir parecer sobre a transgressão disciplinar, o que seria analisado por uma comissão julgadora. Porém, se houvesse indícios de crime militar, seria obrigatoriamente instaurado um

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://perfil.sp.gov.br/site/exibe.asp?entidadecodigoid=3067&tt=CORREGEDORIA%20GERAL%20DA%20POLÍCIA%20CIVIL%20-%20CORREGEPOL>>. Acesso em: 20 de fev. de 2009.

Inquérito Policial Militar (IPM), a ser encaminhado ao Tribunal de Justiça Militar do Estado para a instauração de um processo criminal militar<sup>11</sup>. A regulação legal era conferida pelo Código Penal Militar e pelo Código de Processo Penal Militar<sup>12</sup>. Segundo o Código de Processo Penal Militar de 1944:

Art. 6º - Consideram-se crimes militares, em tempo de paz:

[...]

II – os crimes previstos neste código, embora também o sejam com igual definição na lei penal comum, quando praticados:

[...]

c) **por militar em serviço**, ou em formatura, ainda que fora do lugar sujeito à administração militar, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil;  
Livro II – Dos crimes em espécie. Primeira parte.

**Dos crimes militares em tempos de paz.**

[...]

Título IV – Dos crimes contra a pessoa.

Capítulo I – Dos crimes contra a vida.

Art. 181. **Matar alguém.**

[...]

Cap. II – **Lesões corporais**

Art. 182 – **Ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem**

[...]

Cap. III- Dos crimes contra a liberdade individual

Art. 183 - Constranger alguém, mediante violência ou grava ameaça ou depois de lhe haver reduzido, por qualquer outro meio, a capacidade de resistência, a não fazer o que a lei permite, ou a fazer o que ela não manda;

Art. 184 – Privar alguém de sua liberdade, mediante seqüestro ou cárcere privado.

---

<sup>11</sup> Regulamento Disciplinar da Força Pública, Título II, Capítulo I, Art. 12º. Nesse artigo, considera-se transgressão disciplinar é toda viciação do dever militar, na sua manifestação elementar e simples. Distingue-se de crime militar, que consiste na ofensa a esse mesmo dever, mas na sua expressão complexa e acentuadamente anormal, definida e prevista na legislação penal militar.

<sup>12</sup> A legislação adotada para o julgamento de crime militar era o Código Penal Militar do Brasil (Decreto-lei nº 6.227 de 24 de jan. de 1944)

Art. 185 – Ameaçar alguém, por palavra, escrito ou gesto, ou qualquer outro meio simbólico, de causar-lhe mal injusto e grave. (BRASIL, 1957, p.3-4, 28-30, grifo nosso).

Eram ainda tipificados os crimes militares: furto (art. 198); roubo e da extorsão (art. 199); apropriação indébita e do estelionato (art. 203, 204 e 205); receptação (art. 208, 209, 210); dano (art. 211, 212); concussão (art. 231); corrupção (art. 232)<sup>13</sup>.

Assim, o policial da FP que em serviço cometesse qualquer crime previsto nos artigos 181 a 185 seria invariavelmente investigado e julgado apenas por seus pares, pois a conduta seria tipificada como de âmbito militar (transgressão disciplinar ou crime militar) e sujeita à sua jurisdição, mesmo que o crime fosse realizado contra civis.

A transgressão disciplinar era tratada como um processo administrativo interno da FP a ser conduzido por superiores na escala hierárquica e na escala de vencimentos em relação ao acusado. O crime militar era fato de jurisdição externa, de competência do Tribunal de Justiça Militar.

O regulamento disciplinar da FP tratava detalhadamente sobre o respeito ao princípio de hierarquia, subordinação e disciplina militar, sobre a correção no uso da farda e da aparência do policial, mas possuía comparativamente poucas normas e meios eficazes de controle das ações de seus soldados nas tarefas diárias de policiamento, envolvendo a relação com o cidadão (FORÇA PÚBLICA, 1963).

Apenas dois incisos do artigo 13 tratavam sobre violência policial: o artigo 54, sobre o uso de violência desnecessária no ato de efetuar prisão, caracterizada como transgressão disciplinar leve, e o artigo 55, sobre maltratar preso sob a guarda do policial, caracterizada como transgressão média. Cabe notar que para a falta disciplinar leve estava prevista como pena apenas a repreensão verbal ou escrita e a detenção, e para a falta média estava prevista repreensão e detenção de até 8 dias de prisão (FORÇA PÚBLICA, 1963). Assim, abuso de autoridade contra suspeitos era considerado apenas falta leve. Portanto, o controle sobre o comportamento do policial da FP tinha como foco primordial a disciplina militar, deixando o respeito no trato com o cidadão em último plano.

<sup>13</sup> Confira Brasil (1957).

Atualmente a Polícia Militar conta com a Corregedoria da Polícia Militar (CORREGPM) como órgão de controle interno formal para apuração de desvios de conduta e de infrações penais cometidos por soldados, suboficiais e oficiais. Note-se que, de 1985 a 1990, cabia ao Batalhão da Guarda Especial da PM realizar funções de correção e disciplina. Apenas em 1990 foi criada a CORREGPM como órgão especializado em correção<sup>14</sup>.

Após o retorno à democracia política em 1985, esforços foram realizados para profissionalizar, controlar e adequar o sistema policial ao estado de direito, pois durante o regime militar, os governos federais e estaduais claramente toleraram a prática da violência policial, usada como instrumento de controle político (MESQUITA NETO, 1999).

As medidas tomadas, tanto no plano federal como no estadual (São Paulo), enfatizaram o aumento do controle formal interno e externo da polícia ao invés do aprimoramento da profissionalização do policial. Entretanto, deve-se notar que a efetividade desse maior controle formal da atividade policial para reduzir a violência policial é duvidosa, seja por relegar a um segundo plano a profissionalização, seja por conter inconsistências e falhas diminuidoras de sua eficácia (NEME, 2007; MESQUITA NETO, 1999).

Como exemplo, pode-se citar o projeto original do então deputado federal Hélio Bicudo para excluir da competência da justiça militar a apuração de qualquer crime praticado por policiais militares contra civis. A proposta aprovada foi fruto de pressões corporativas da polícia e de setores da Justiça Militar que conseguiram retirar boa parte do alcance do projeto original. A lei promulgada transfere apenas para a Justiça Comum a competência de julgar policiais acusados de cometerem crimes dolosos contra a vida de civis e de crimes praticados fora do serviço com armamento da polícia militar (MESQUITA, 1999; NEME, 2007)

Apesar de representar um avanço em relação à legislação anterior, essa lei (9.299/96) não alcançou o pleno objetivo de aumentar o controle sobre a violência policial ao reduzir o controle corporativo e, por vezes protecionista, da Justiça Militar. A lei de 1996 não aboliu a investigação pelos pares e ainda cabe à Justiça Militar decidir se o crime deve ser remetido ou não à Justiça Comum, ao ter competência para definir se a conduta

---

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://www.polmil.sp.gov.br/unidades/corregpm/histor.asp>>. Acesso em 20/02/2009.

foi cometida com dolo (intenção de causar dano de competência da Justiça Comum) ou não (conduta culposa de competência da Justiça Militar) (NEME, 2007).

Deve-se observar que os números da violência policial no Brasil, e particularmente em São Paulo, apresentam grandes oscilações de ano para ano e seguem alterações nas diretrizes políticas do poder executivo para o sistema policial. Discursos e práticas de governantes e secretários da segurança tendem a ter significativo impacto de curto prazo no aumento ou na diminuição da violência policial (NEME, 2007; OLIVEIRA JUNIOR, 2006).

Como exemplo, no ano de 1991, o número de mortes causadas por policiais militares duplicou em relação ao ano anterior, como reflexo da posse do governador Luís Antonio Fleury Filho (1991-1994) que apoiava a violência policial como forma de contenção da criminalidade (NEME, 2007).

A postura do governador e do secretário da segurança, de apoio ou combate à violência e letalidade policial, pode influir mesmo na ação ou omissão do mecanismo de controle formal interno da polícia, a corregedoria. Assim, por um lado, caso o governo opte por ações policiais de caráter menos repressivo com aumento do controle sobre as ações letais, a corregedoria terá plenos poderes para intervir e punir condutas desviantes. Por outro lado, se o executivo e a SSP demonstrarem apoio a toda sorte de ilegalidades e arbitrariedades no combate à criminalidade, a corregedoria terá reduzido poder de atuação (OLIVEIRA JUNIOR, 2006).

Sabe-se que apenas uma firme postura política do executivo estadual na contenção da violência policial não é suficiente para transformar toda uma cultura corporativa historicamente ligada à arbitrariedade e a impunidade.

No Brasil, a instituição policial foi, em muitos períodos, reflexo das limitações democráticas e instrumento da violência ilegítima do Estado contra a população, o qual tolerava abusos de seus agentes contra os não-privilegiados, os suspeitos em potencial – negros, jovens, pobres, militantes políticos (CALDEIRA, 2000). A violência e a letalidade policial no Brasil não devem deixar de ser vistas também como características de uma cultura política autoritária e discriminatória ainda presente no país, que estigmatiza a própria instituição policial, concebida como a tampa da lata do lixo social e, portanto, pouco valorizada (PINHEIRO, 2001; BITTNER, 1990). Essa assertiva pode ser verificada através

das diretrizes políticas de recentes governadores e secretários de segurança de São Paulo, como a gestão do governo Fleury (1991-1994) e a gestão do secretário Saulo de Castro Abreu Filho (2002-2006), marcadas por apoio à violência policial.

A administração de Geraldo Alckmin (2001-2006) e a atuação de Saulo de Castro foram criticadas, por exemplo, por organizações de direitos humanos como a Anistia Internacional, na ocasião da repressão policial marcada por inúmeras execuções seguidas aos ataques do PCC (Primeiro Comando da Capital) em 2006<sup>15</sup>.

Pode-se concluir que, no curto prazo, diretrizes políticas claramente restritivas de condutas ilegais e não-profissionais aliadas a iniciativas de aumento de profissionalização, no médio e longo prazo, tenderiam a aumentar o controle formal interno e reduzir a violência policial.

Apenas em 1995 foi criada a Ouvidoria de Polícia como um mecanismo formal de controle externo da atividade policial. Sua principal função é receber, encaminhar e acompanhar denúncias de abusos policiais, como violações a direitos individuais ou coletivos, tortura, homicídio, e casos de corrupção e de impunidade. Essa instituição não apura as denúncias em si, mas cobra a apuração dos casos apresentados. A Ouvidoria não tem qualquer ligação institucional com as corporações policiais e o Ouvidor é indicado pela sociedade civil através do Condepe (Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana)<sup>16</sup>.

Em períodos de democracia política, a polícia paulista tenta se ajustar às exigências do estado de direito, pois atuar dentro dos padrões do estado de direito confere boa imagem institucional junto ao governo e à sociedade e garante moeda política para demandar melhores condições de trabalho junto ao governo.

Após a queda da ditadura de Getúlio Vargas havia a consciência entre certos setores da polícia paulista, de que a relação cidadão-policial deveria ser pautada pela civilidade e não pelo abuso de poder, já que as denúncias da imprensa da época colocavam parte da população e do meio político contra a polícia (BATTIBUGLI, 2007).

Dentro desse mesmo espírito, pouco mais de uma década depois do final da ditadura militar, em 1997, a PM paulista adotou a prática do Policiamento Comunitário, dotada de treinamentos

<sup>15</sup> Disponível em: <[http://www.direitos.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1355&Itemid=2](http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1355&Itemid=2)>. Acesso em: 20 de fev. de 2009.

<sup>16</sup> Disponível em: <<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Faz.htm>>. Acesso em 17 de jul. de 2008>.



específicos, para aprimoramento profissional, como forma de se aproximar da população, melhorar sua imagem, prevenir a ocorrência de crimes e conter a violência policial (KAHN, 2002; OLIVEIRA JUNIOR, 2006).

Entretanto, mesmo reconhecida a necessidade de se criar novos padrões institucionais no estado de direito, subsiste nas corporações a cultura da violência e da impunidade. Nessa perspectiva, acredita-se que o aumento da criminalidade deva ser combatido com repressão e ilegalismos. O abuso de poder seria legitimado pelo aumento do número de crimes.

Assim, ora a atuação da polícia se pauta por idéias e ações condizentes com o estado de direito, ora por condutas características de períodos autoritários, de diretrizes políticas fortemente repressoras. O legado autoritário deixado pelo regime varguista não seria facilmente superado e foi revisitado pelo golpe militar de março de 1964.

Da mesma forma, no período atual, a polícia paulista ainda busca meios para se adaptar plenamente aos princípios que regem o sistema democrático. O executivo estadual também oscila na sua postura política: por vezes se mostra aliado do controle da letalidade e do devido processo legal; por outras, é conivente e omissivo ante as ilegalidades e arbitrariedades policiais. Portanto, no campo policial, a tradição democrática começa a se firmar, mas a autoritária e repressiva ainda não foi esquecida.

## **Cultura e rivalidade entre as instituições policiais**

Cada corporação policial está inserida em um sistema de valores próprio, formador de uma verdadeira cultura institucional. A cultura engloba o modo de vida de uma sociedade: crenças e idéias, instituições e sistemas, leis e costumes. Da mesma forma, a cultura policial representa um conjunto de valores, regras e práticas definidoras de um padrão cultural específico, das relações de poder e do próprio perfil da instituição (FISCHER, 1996; REINER, 2004).

Deve-se notar ser comum a qualquer organização policial ter margem de autonomia operacional em relação às políticas de segurança do Estado, assim como policiais de patrulhamento e de investigação têm certo poder de ação em relação aos seus

superiores. O problema se inicia quando a autonomia de ação se transforma em abuso de poder (REINER, 2004).

Dessa forma, para a análise da cultura institucional, é necessário considerar dois níveis de articulação: o primeiro, formado pela legislação, doutrina policial, regulamentos internos e políticas públicas; o segundo, formado por práticas, estratégias, astúcias, discursos presentes na instituição e não-veiculados como parte efetiva da mesma, mas vitais para a compreensão do funcionamento dela (FISCHER, 1996).

É ainda parte constitutiva da cultura policial de vários países a existência de uma grande distância entre o que é ensinado e aprendido nas academias de polícia e o que é praticado, diariamente, nas ruas. Muitas regras formais do trabalho policial são ignoradas ou superadas por regras informais de ação, que podem resultar em condutas ilegais. Dessa forma, há falhas estruturais de articulação entre o primeiro e o segundo nível, o que pode se tornar um forte obstáculo à profissionalização e ao controle interno e externo do setor, facilitando a violência e a corrupção policial (REINER, 2004; BITTNER, 1990; FISCHER, 1996).

O segundo nível da cultura policial se forma da interação entre o conhecimento técnico do policial, as regras formais e a prática cotidiana. É o seu "segredo profissional"; é sua diferença específica em relação às demais organizações burocráticas (WEBER, 1966).

Essa interação pode ser positiva, por um lado, quando auxilia o policial a decidir sobre a melhor solução para um caso urgente, baseando-se no uso mínimo da força e mobilizando estratégias conciliatórias que evitam a aplicação formal da lei. A cultura policial é altamente prática, o que não implica na irrelevância das regras formais, mas sim que elas não orientam completamente as ações (REINER, 2004). A interação pode ser negativa, por outro lado, quando marcada pelo uso exacerbado da força, por condutas ilegais e corruptas (REINER, 2004; BRETAS; PONCIONI, 1999; CALDEIRA, 2000).

Entre 1946 e 1964, a polícia paulista não dispunha de mecanismos de controle externo de suas atividades. Tal tarefa era desempenhada pela imprensa, que funcionava como mecanismo de controle externo informal sobre a polícia, na medida em que tornava públicos e promovia a crítica dos casos de corrupção, de abuso de poder e de ineficiência.

Exemplo disso é um artigo de jornal de 1961 sobre a face negativa das práticas, estratégias e astúcias presentes na instituição policial. Nesse caso, a Polícia Civil foi criticada por corrupção e impunidade, por ter dois modos de funcionamento, um oficial e outro *subterrâneo, que funciona subordinado a uma secreta hierarquia, e da qual pequeno grupo de iniciados tem ciência*. A Secretaria de Segurança Pública (SSP) era vista como inapta para controlar a polícia e conter as ilegalidades cometidas:

Os secretários são homens do governador [...] que chegam e partem de acordo com as conveniências da política [e] [...] não tomam pé no cargo. Militam na superfície apoiados por delegados, muitos dos quais pertencentes ao grupo que realmente dirige a polícia. Explicam-se assim, certos fatos estranhos: em meio a autoridades de exemplar conduta, subsistem impunemente indivíduos da pior espécie. Não estamos exagerando. Os exploradores de mulheres da Delegacia de Costumes são conhecidos e não são incomodados. Os arrecadadores de dinheiros dos banqueiros e cambistas do jogo do bicho não são arredados da Delegacia de Jogos. Os associados de certos ladrões, com seus dedos carregados de anéis de brilhantes, permanecem firmes na delegacia de furtos e roubos. Frequentemente desenvolvem-se movimentos de reação. Nessas ocasiões os jornais fazem escândalos e registram-se remoções e sindicâncias. Contudo, longe de ser extirpada, a praga expande suas raízes. E tudo logo depois volta à situação anterior, até que a rotina seja quebrada por algum fato que novamente agite a opinião pública [...]<sup>17</sup>.

A matéria mostra a ineficácia das denúncias da imprensa, da política de segurança da SSP e dos próprios mecanismos de auto-regulação das instituições policiais no combate ao desvio de conduta policial. A SSP é caracterizada como uma instituição sem poderes efetivos para comandar a polícia, o que pode ser sentido pela alta rotatividade do cargo. De 1946 a 1964, a SSP foi dirigida por 21 secretários, o que corresponde à média de um secretário a cada 10 meses.

O artigo demonstra os dois níveis da cultura policial em interação: as regras formais e a prática policial, com o predomínio de poder para a prática de ilegalidades. No caso brasileiro, o lado negativo do segundo nível da cultura policial tende apenas a se

---

<sup>17</sup> AESP, DOPS, 50-D-18. Pasta 9. Relatório DOPS, 5 de ago. 1961. *O Estado de S. Paulo*, 5 de ago. 1961, p. 3.

fortalecer devido à grande autonomia institucional geradora de protecionismos e impunidades.

A cultura da polícia não é única, nem homogênea, uma vez que cada corporação tem um sistema de valores, uma identidade específica que, não raro, rivaliza com a instituição irmã. Dessa forma, parte da identidade do policial da Força Pública era construída pela oposição ao *ser* policial civil e vice-versa. Praticamente durante todo o período analisado, a Força Pública e a Polícia Civil rivalizaram entre si, com o objetivo de terem mais atribuições, verbas e poder. Do mesmo modo, atualmente, ainda existem inúmeros conflitos entre a Polícia Civil e a Polícia Militar, já que essas instituições estão em constante competição por verbas maiores, mais atribuições e mais poder. Cada qual age como se fosse única, auto-suficiente, defende os valores de sua instituição e pode até mesmo denegrir a imagem da rival para a população, a imprensa e a esfera política.

Nesse contexto, prejudica-se a profissionalização do sistema de segurança pública como um todo, pois a falta de ações coordenadas, conjuntas, entre as instituições acarreta não só desperdício orçamentário devido à existência de sistemas administrativos autônomos em cada corporação, mas também policiamento concorrente nas mesmas áreas, com a ineficiência de um trabalho realizado sem planejamento.

Entre 1946 e 1964, tanto a Força Pública como a Polícia Civil temiam desaparecer ou terem sua competência reduzida com uma possível reforma no setor de segurança. Os valores da Força Pública eram caracterizados pelo respeito à disciplina, à hierarquia, à doutrina e aos treinamentos militares. O policial da FP se via como um militar, como uma força reserva do Exército que também exercia tarefas de policiamento; por conseguinte, não queria se submeter a qualquer autoridade policial civil, como o delegado, ou à justiça comum, pois tanto um como outro não faziam parte da estrutura militar. De outra parte, a Força não via motivos para se manter afastada das principais atribuições da Polícia Civil: investigação e produção de inquéritos.

A Polícia Civil, por sua vez, lutava para fixar e manter o delegado de carreira como a autoridade policial suprema, responsável por organizar e dirigir o policiamento realizado pelas demais corporações. Grande parte da identidade do policial da FP era construída através da oposição ao policial civil e vice-versa, e

os objetivos de ambas as instituições eram o poder e a expansão de suas atribuições.

No pós-1985 as rivalidades entre a Polícia Civil e a PM se mantiveram, porém, a estrutura de poder se alterou em relação ao período entre 1946 e 1964. Nesse momento, a PC era a instituição de maior prestígio e os delegados eram as principais autoridades policiais; já após a queda da ditadura militar, a PM se apresenta como a instituição de maior poder, pois com o regime militar houve o enfraquecimento das instituições civis.

Exemplo recente de conflito entre as corporações ocorreu nos arredores da sede do governo paulista em 16 de outubro de 2008, em meio à greve da Polícia Civil. Houve luta campal e agressões entre policiais, em clara demonstração da hostilidade, da falta de diálogo entre policiais das duas instituições e da inoperância da Secretaria de Segurança Pública em administrar a situação. Em entrevista, o secretário da SSP disse que o silêncio da secretaria diante do confronto foi “estratégico”, ou seja, revelador da atual inoperância da secretaria na administração do sistema policial paulista (MARZAGÃO, 2008, p. C3).

## **Considerações finais**

O fortalecimento da democracia e do estado de direito no país depende, dentre outros fatores, da eficiência e do profissionalismo com que opera o sistema público de segurança.

O aumento do grau de profissionalização das carreiras policiais é vital para a prevenção dos comportamentos (antiprofissional, não-profissional ou pouco profissional) geradores da violência policial. Tal violência acarreta o uso de força excessivo e desnecessário, que não seria utilizado por um policial altamente treinado numa situação específica.

O treinamento, aliado a condições dignas de trabalho e de salário, funciona como prevenção das práticas de violências e das ilegalidades no setor, e teria maior apoio entre os próprios policiais do que simplesmente a criação de mecanismos formais ou informais, internos ou externos, de controle e punição.

Discursos e práticas de governantes e secretários da segurança tendem a ter significativo impacto de curto prazo no aumento ou na diminuição da violência policial. Entretanto,

sabe-se que apenas uma firme postura política do executivo estadual na contenção da violência policial não é suficiente para transformar toda uma cultura corporativa historicamente ligada à arbitrariedade e a impunidade.

A SSP não possui efetivo controle sobre as instituições e sobre a conduta cotidiana de seus policiais. As corporações dispõem de grande autonomia operacional para agir. A política interna de cada corporação, muitas vezes, sobrepõe-se às normas profissionalizantes, aos regulamentos governamentais, adequando-os, limitando-os ou mesmo neutralizando seus efeitos. As instituições ainda funcionam de forma separada, com culturas rivais em conflito. Há, assim, o fracionamento das forças de segurança pública no Estado.

Nesse contexto, prejudica-se a profissionalização e a eficiência do sistema de segurança pública como um todo. E mesmo o reconhecimento da necessidade de se criar novos padrões institucionais no estado de direito não é suficiente para superar nas corporações a cultura da violência e da impunidade. Assim, ora a atuação da polícia e do próprio executivo estadual se pauta por idéias e ações condizentes com o estado de direito, ora por condutas típicas de períodos autoritários, expressivas de diretrizes políticas fortemente repressoras. O que não chega a causar espanto, já que a polícia reflete os valores da sociedade na qual está inserida e a fragilidade de princípios fundamentais da democracia brasileira, além de revelar também as dificuldades para se modificar uma cultura institucional e adaptá-la ao estado de direito.

BATTIBUGLI, T. Police violence x professionalization in São Paulo State. *Perspectivas*, São Paulo, v.36, p.95-120, jul./dez. 2009.

■ **ABSTRACT:** *In Brazil, the discussion about the effectiveness of public safety policies, during democratic periods, has had as primary concern to make the police system compatible with the demands and requirements of the rule of law, increasing its level of professionalism. That was a great concern after the fall of Vargas dictatorship in 1946, and in post-military regime in 1985. In both cases, this compatibility has not been satisfactorily achieved. This article aims to develop the idea that failures in the process of professionalization of the police in Sao Paulo has created, for decades, illegal autonomies and, therefore, police violence and corruption.*

■ **KEYWORDS:** *Public safety. Police violence. Professionalism. Police culture.*

## Referências

ADORNO, S. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: MICELI, S. (Org.). *O que ler na ciência social brasileira: 1970-2002*. São Paulo: Ed. Sumaré, 2002. p.267-307.

\_\_\_\_\_. Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades. In: ZAVERUCHA, J. (Org.). *Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX*. Recife: Edições Bagaço, 1998. p.149-189.

BATTIBUGLI, T., *Democracia e segurança pública em São Paulo (1946-1964)*. 2007. 307 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BAYLEY, D. *Police for the future*. New York: Oxford University Press, 1994.

BITTNER, E. *Aspects of police work*. Boston: Northeastern University Press, 1990.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Brasília: Ed. da UnB, 2000. 2 v.

BRASIL. Decreto-lei n.6.227 de 24 de janeiro de 1944. Código Penal Militar. *Departamento de Imprensa Nacional*, Rio de Janeiro, p.3-4; 28-30, 1957.

BRETAS, M. L.; PONCIONI, P. A cultura policial e o policial civil carioca. In: PANDOLFI, D. C. et al. (Org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1999. p.149-163.

CALDEIRA, T. P. do R. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: Ed. 34: EDUSP, 2000.

COSTA, H. O controle da violência da polícia pelo sistema penal. *Justitia*, São Paulo, v.131, p.194-207, 1985

FISCHER, R. M. O Círculo do Poder: as práticas invisíveis de sujeição nas organizações complexas. In: FLEURY, M. T. L.;

FISCHER, R. M. (Coord.). *Cultura e poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1996. p. 65-88.

HALL, R. H. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. In: CAMPOS, E. (Org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966. p. 28-44.

KAHN, T. *Velha e nova polícia: polícia e políticas de segurança pública no Brasil atual*. São Paulo: Sicurezza, 2002.

LIMA, I. G. P. *Estatísticas policiais Belo Horizonte: análise a partir da perspectiva durkheimiana e da teoria das organizações*. 50 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003. Disponível em: <<http://www.crisp.ufmg.br/monolIsabela.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2004.

LINZ, J. J.; STEPAN, A. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. Tradução de Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbre. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MARZAGÃO, R. Entrevista. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p. C3, 01 nov. 2008.

MESQUITA NETO, P. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, D. C. et al. (Org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1999. p.129-148.

MIRANDA, P. de *Comentários à constituição de 1946*. São Paulo: Max Limonad, 1953.

NEME, C. Reforma en la policía: control de la violencia policial en São Paulo. *Urvio – Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Quito, n.2, p.85-98, sep. 2007.

O'DONNELL, G. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão Parcial. In: MÉNDEZ, J. E.; O'DONNELL, G., PINHEIRO, P. S. (Org.). *Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina*. Tradução Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Paz e Terra. 2000. p.337-373.

OLIVEIRA JUNIOR, E. S. N. *A corregedoria e a ação letal da polícia paulista*. Brasília: Senasp, 2006. Relatório de pesquisa.



PINHEIRO, P. S. Transição política e não-estado de direito na República. SACHS, I.; WILHEIM, J.; Pinheiro, P. S. (Org.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p.260-305.

PINHEIRO, P. S.; SOUZA, L. A. *Participação política e organizações da sociedade civil em novas democracias: o caso brasileiro no contexto internacional: balanço e perspectivas*. [S.l.], 2000. Não publicado.

REINER, R. *A política da polícia*. Tradução de Jacy Cardia Ghirotti. São Paulo: EDUSP, 2004.

WEBER, M.. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Ed. da UnB, 2000.

\_\_\_\_\_. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção de um tipo ideal. In: *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966. p.16-27.

WENDT, E. *O controle externo das atividades policiais pelo Ministério Público: interpretação do art. 129, inc. VII, da Constituição federal de 1988, e regulamentação legal. Ótica policial*. 2000. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/artigos/2000/emersonwendt/controlexternopolicia.htm>>. Acesso em: 01 mar. 2009.

WILSON, J. Q. *Political organizations*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

## Fontes primárias

FORÇA PÚBLICA. *Regulamento disciplinar*. São Paulo: Quartel General Tipografia, 1963.

LINGO, J.; AVIGNONE, A. *Estudo sobre a organização policial do Estado de São Paulo: missão norte-americana e cooperação técnica (Ponto IV)*. [S.l.], 1958.

PESTANA, J. C. *Manual de organização policial*. São Paulo: Gráfica da SSP, 1959.

\_\_\_\_\_. *Manual de organização policial*. São Paulo: Gráfica da SSP, 1954.

SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA [SSP]. *Relatório da polícia de São Paulo do ano de 1947*. São Paulo, 1948.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO [AESP];  
DELEGACIA DE ORDEM POLÍTICA E SOCIAL [DOPS], 50-Z-30;  
50-Z-684; 50-D-18.