

POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA EM SÃO PAULO: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA*
PUBLIC SECURITY POLICIES IN SÃO PAULO: A HISTORICAL PERSPECTIVE

*MARCOS CÉSAR ALVAREZ***

*FERNANDO SALLA****

*LUÍS ANTÔNIO F. SOUZA*****

Resumo

O artigo apresenta algumas discussões preliminares do trabalho de pesquisa desenvolvido pelo Núcleo de Estudos da Violência, da Universidade de São Paulo, em torno do projeto denominado *Construção das Políticas de Segurança Pública e o Sentido da Punição, São Paulo (1822-2000)*. Tal projeto busca discutir as políticas de segurança pública por meio da pesquisa empírica sobre as experiências históricas no setor, ao buscar compreender as raízes que sustentam as práticas atuais da justiça criminal no país e que desafiam, com frequência, a plena vigência do Estado de Direito.

Abstract

This article presents some preliminary thoughts that came about from a research project developed by the University of São Paulo's Center for the Study of Violence (NEV-USP). The project, named *The social process of public security policies building and the meaning of punitive practices in the State of São Paulo (1822-2000)*, by means of empirical research, aims to highlight the historical roots of the criminal justice practices that still, nowadays, defying the rule of law in the country.

Palavras-chave

Políticas de segurança pública - justiça criminal - punição.

Keywords

Public security policies - criminal justice system - punishment

Introdução

A proposta deste artigo consiste em contribuir para o amadurecimento da reflexão acadêmica contemporânea sobre as políticas de segurança pública no país. No entanto, embora

* Artigo recebido em 11.07.2004 e aprovado em 11.09.2004.

** Doutor em Sociologia, professor da UNESP/Marília, pesquisador do Núcleo de Estudos da Violência da USP. Endereço eletrônico: mcalvarez@uol.com.br

*** Doutor em Sociologia, pesquisador do Núcleo de Estudos da Violência da USP. Endereço eletrônico: fersalla@usp.br

**** Doutor em Sociologia, professor da UNESP/Marília, pesquisador do Núcleo de Estudos da Violência da USP. Endereço eletrônico: lafraso@usp.br

sejam muitas as motivações provocadas pelos intensos debates atuais em torno de problemas que essa área vem colocando nos últimos anos, procuraremos colaborar com o debate mantendo uma certa distância das discussões acerca das soluções para tais problemas. Nossa intenção, em contrapartida, é levantar uma série de questionamentos sobre o contorno mesmo da área de segurança pública como objeto de estudo no debate acadêmico, bem como sobre as principais vertentes teóricas que se prestam a interpretar os problemas mais recorrentes que ela apresenta. Sem ter a preocupação de dar respostas pragmáticas aos possíveis dilemas enfrentados pelos *policy makers*, procuramos contribuir para uma visão das políticas públicas de segurança que, ancorada na pesquisa empírica sobre as experiências históricas no setor, possa fazer avançar o debate contemporâneo, no sentido de compreender as raízes mais finas que sustentam as práticas de nossas instituições de justiça criminal e que desafiam, com frequência, a vigência plena de um Estado de Direito *democrático*, como o definiu O'Donnell (2000).

O presente texto resulta dos trabalhos de pesquisa desenvolvidos pelo Núcleo de Estudos da Violência, da Universidade de São Paulo, em torno do projeto denominado *Construção das Políticas de Segurança Pública e o Sentido da Punição, São Paulo (1822-2000)*, que tem o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). Dada a amplitude do período estudado, envolvendo quase duzentos anos de história, e face à diversidade dos contextos históricos que ele encerra, no ano de 2003 o projeto concentrou-se sobre três momentos relevantes da história política, econômica e social do país e do Estado de São Paulo - de 1880 a 1900, de 1937 a 1950 e de 1960 a 1974. Esses recortes cronológicos foram objeto de aprofundados estudos e pesquisas documentais¹. Reconhecidos como períodos de densas transições, sua análise mais acurada foi encarada como fundamental para a extração de algumas diretrizes teóricas e elementos para o levantamento empírico para as etapas posteriores do projeto, que tem previsão de desenvolvimento por quase uma década.

Os períodos apresentam como característica comum transições políticas complexas, articuladas a densas transformações no plano econômico e social bem como diversos conflitos ideológicos que proporcionam uma análise sobre as condições de formulação de uma agenda de políticas públicas voltadas para a área da segurança, as formas de sua implementação no Estado

¹ Além de contar com um trabalho de reflexão sobre a bibliografia específica sobre temas relevantes para a segurança pública, uma volumosa massa de informações foi obtida a partir de levantamentos realizados, dentro do projeto, sobre as seguintes fontes documentais: a legislação relativa à área de segurança-justiça, os debates parlamentares, as mensagens do chefe do executivo para as casas legislativas, os relatórios dos secretários de Justiça ou Segurança, bem como os relatórios internos do chefe de polícia, de órgãos policiais especializados, de diretores de presídios e ainda os documentos internos de instituições como livro de controle de movimentação de presos, a correspondência oficial, os prontuários de internos em instituições de controle. Ainda que, em cada período trabalhado pelo projeto, tais fontes apresentem consideráveis variações quanto às informações apresentadas, elas foram consideradas essenciais para a construção de um quadro básico sobre a concepção das políticas públicas, sobre as formas de sua implementação e sobre os resultados ou impactos causados.

de São Paulo e alguns dos resultados das ações governamentais nesse setor. O primeiro período, de 1880 a 1900, abrange, no plano político, a passagem do regime monárquico para o republicano. Ao mesmo tempo, envolve, no terreno econômico e social, a abolição da escravidão e a constituição do mercado de trabalho livre no país. Ocorre, nesse período, um acentuado processo migratório de trabalhadores europeus para o Estado de São Paulo, uma intensificação na ocupação espacial agrícola, impulsionada sobretudo pela produção do café, e, ao mesmo tempo, uma acelerada urbanização da Capital de São Paulo que passou a concentrar um núcleo de pequenas indústrias. Transformações que alteraram o arcabouço jurídico do país, mudaram a percepção das elites dirigentes quanto à ordem pública, conformaram políticas de segurança que começam a construir uma rede de instituições voltadas para o controle social, bem como a burocratizar os aparelhos estatais que atuavam nessa área, sobretudo o aparelho policial.

O segundo período, de 1937 a 1950, corresponde à entrada do país no chamado Estado Novo, entre 1937 a 1945, e à reorganização do quadro institucional de normalidade democrática, entre 1946 e 1950. Politicamente, de 1937 a 1945, houve uma forte centralização da máquina governamental e foram reprimidos duramente os grupos de oposição na fase autoritária, além de ocorrer o cerceamento à liberdade de organização e expressão. A fase de democratização dá início a um novo período da história política brasileira que coloca em cena novas alianças políticas em torno dos desafios ao desenvolvimento econômico e social, reconhecido como tema de relevância na agenda política nacional. No plano econômico, o país sente as oscilações da economia mundial em torno da conjuntura provocada pela II Guerra Mundial. Internamente, a base industrial se consolida e a classe operária se torna um ator cada vez mais relevante no cenário das políticas de desenvolvimento econômico que iriam ser implementadas. No campo das políticas de segurança, o período permite verificar algumas persistências nas práticas repressivas por parte dos aparelhos policiais, antes e depois do Estado Novo, as relações entre repressão política e repressão ao crime comum e o perfil da atuação do governo autoritário na criação de instituições no âmbito da justiça criminal. Um dos pontos interessantes revelados por esse período é o da persistência das práticas autoritárias e do funcionamento da máquina repressiva instalada e que perdura, mesmo depois do fim do Estado Novo.

No terceiro período, de 1960 a 1974, ocorre o inverso, ou seja, o país vive uma situação de normalidade democrática, entre 1960 e 1964, para posteriormente mergulhar num novo período autoritário, sob a mão de governos militares que impuseram forte repressão aos grupos de oposição e, como no Estado Novo, promoveram a tortura e a execução sumária de integrantes dos grupos considerados subversivos. O período que antecede o golpe de 1964 ainda é marcado por forte mobilização popular em torno de reformas sociais. O golpe instaura uma política

econômica francamente favorável ao capital externo e à concentração da renda, ao mesmo tempo que promove diversas formas de desmobilização de sindicatos, de organizações populares e estudantis. As resistências políticas ao regime militar provocam a radicalização da ditadura entre 1969 e 1974, período no qual as forças de repressão atuavam sem qualquer controle legal. A transição de um regime democrático e de mobilização popular para um progressivamente autoritário a partir de 64, permite analisar as alterações no plano das concepções de uma agenda de segurança pública bem como os novos arranjos institucionais que permitiram a implementação de ações nessa área. É o período propício para a análise das articulações entre a repressão aos grupos de oposição política e a repressão aos criminosos comuns.

No entanto, a escolha desses períodos, que possuem contextos políticos, econômicos e sociais significativamente distintos, desafia as possibilidades de construção de explicações comparáveis entre si ou que ao menos proporcionem uma avaliação de tendências, persistências e obstáculos. Se, por um lado, tem-se a vantagem de lidar com períodos de crise que são pródigos em fazer aflorar as contradições de toda a natureza e tornar mais evidentes os processos sociais e políticos, por outro lado, isso não remove as dificuldades de como abordar e analisar simultaneamente as políticas de segurança pública e o comportamento de governos e elites em momentos tão distintos como o final do período monárquico, a Primeira República, o Estado Novo, a democracia populista e a ditadura militar a partir de 1964.

Os momentos da economia são claramente distintos em diversos aspectos: o peso relativo dos setores da economia, a composição e mobilidade espacial e social da mão-de-obra, o perfil empresarial, a participação do estado como regulador das relações econômicas e como parte da sustentação da dinâmica dos negócios etc. A organização jurídico-política, a participação dos grupos sociais na estrutura de poder, a composição dos partidos políticos, o arcabouço legal e institucional são claramente imbuídos de uma dinâmica peculiar nos períodos. Ao mesmo tempo, a organização da vida social no campo e na cidade estava atravessada por diferentes características no tocante ao perfil educacional da população, à religiosidade, às redes de sociabilidade, à conformação da subjetividade e às expectativas de participação social. O panorama ideológico em cada período é igualmente complexo e preenchido por preocupações bastante distintas, como a participação do Brasil no mercado internacional de modo a assegurar o acesso à Modernidade, o que fascinava as sociedades no final do século XIX, ou a imersão do Brasil nos dilemas da democracia e do nazi-fascismo durante a década de 30 e ao longo da II Guerra Mundial, ou ainda os projetos populistas e a polarização do debate político na América Latina e a escalada das ditaduras militares.

Pode-se afirmar que, não obstante toda essa variedade de enquadramentos ideológicos, atravessa de modo profundo toda nossa história, desde o final do século XIX, o desejo das elites transformarem o Brasil num país moderno, entendido como espelho nos trópicos dos avanços materiais e das formas de organização social e política em curso na Europa e nos EUA, ainda que essas mesmas elites não manifestassem grande entusiasmo pelas formas de vida democráticas que marcam igualmente a maior parte daquelas sociedades nem acreditassem que o direito à cidadania plena pudesse ser exercido sem maiores problemas para o conjunto da população. Em outras palavras, percebe-se um entusiasmo em relação à modernização econômica, política e social, mas com avanços tímidos no âmbito da consolidação das garantias legais e dos direitos civis, sobretudo para a população mais pobre ao confrontar-se com o universo da lei e do direito.

Assim, a partir do levantamento feito sobre o comportamento das políticas de segurança em cada um dos períodos, procurou-se verificar nelas peculiaridades e persistências tanto na dimensão das percepções e escolhas políticas no seio das elites governantes, bem como no perfil das políticas implementadas, as modalidades de ações e instituições colocadas em ação, além de alguns dos impactos dessas intervenções em relação aos objetivos propostos.

A pesquisa no campo das políticas públicas

O processo de redemocratização vivido pelo Brasil, a partir do início dos anos 80, desencadeou, entre muitas outras coisas, uma reviravolta nos estudos até então realizados sobre as políticas públicas. Segundo Marcus André Melo (1999), de uma preocupação mais geral com o Estado e posteriormente com as políticas sociais, a partir dos anos 80 entram em cena diversos estudos sobre políticas setoriais que jamais haviam tido projeção no debate sobre as políticas públicas. Esse redirecionamento nas preocupações de estudiosos e especialistas é provocado, segundo o autor, por três fenômenos: em primeiro lugar, ocorre uma mudança na agenda pública. Durante os anos 70, tiveram relevância as questões relativas ao modelo de desenvolvimento econômico, ao impacto redistributivo das ações governamentais, ao processo de modernização conservadora empreendida pelo regime autoritário. A redemocratização provoca a mudança na percepção 'maximalista' do Estado em favor de uma pesquisa mais sistemática e afinada com a agenda de reforma da Nova República. Assim, passa a interessar o próprio *modus operandi* do Estado e abre-se o debate em torno da questão da descentralização, da participação, da transparência, da relação público-privado. Além disso, a partir dos anos 80 consolida-se a idéia de que a democracia, além de um fim em si mesma, é igualmente condição essencial para a eficácia da ação do Estado.

Em segundo lugar, ampliou-se a análise de políticas públicas, a partir da constatação de que, não obstante a vigência do processo de democratização, continuavam a imperar diversos obstáculos para a efetivação de ações governamentais, em particular no campo das políticas sociais. Estudos se desenvolveram para entender as condições e a capacidade do Estado de efetivar as ações públicas.

Por fim, a ampliação dos estudos de políticas públicas tem relação com o quadro internacional no qual emerge a idéia de que é necessária a reforma do Estado. Tal preocupação ocupa a agenda pública dos anos 80 e 90 e ganham relevância, então, as questões relativas ao desenho institucional. Assim, os estudos se voltaram para a verificação da qualidade da intervenção pública, por meio do acompanhamento dos níveis de eficiência de políticas e programas. Como desdobramento dessas questões, coloca-se o desafio da análise das relações entre a cultura política e o desenho institucional e, mais especificamente, do peso da cultura política nos níveis de efetividade e eficácia. Questões que ampliaram o debate sobre a participação da sociedade civil, sua capacidade de organização e participação política. “*Podese observar que, em um certo sentido, se antes o objeto do ‘encantamento’ da imaginação social brasileira era a ação estatal, nos anos 90, esse objeto passa a ser representado, de forma paulatina e ainda embrionária, pela sociedade civil*” (Melo, 1999: 82).

Embora existam poucos trabalhos que tenham buscado fazer um balanço consistente das análises sobre as políticas de segurança pública no Brasil, cabe lembrar que a produção dessa área, sobretudo a partir do início dos anos 80, pode ser perfeitamente inserida nos marcos da análise sugerida acima por André Melo. Ou seja, à medida que se altera a agenda política no Brasil, com a redemocratização, diversos trabalhos foram elaborados procurando pensar os desafios dessa área em meio ao processo mesmo de recomposição da República brasileira. Não demorariam a surgir trabalhos e pesquisas (Fisher e Adorno, 1987; Coelho, 1986 e 1987; Paixão, 1987; Mingardi, 1992; Minas Gerais, 1984; entre outros) que passariam a analisar, por meio de levantamentos empíricos, os obstáculos que se interpunham à efetiva implementação das políticas por parte do Estado que, embora mantivesse traços de autoritarismo, passava a assumir um perfil mais democrático. Parte dessas análises procurou entender as “contradições” entre o quadro institucional recém-instalado e cada vez mais pautado pela democratização e a persistência de parâmetros político-administrativos que se interpunham na efetiva realização das ações governamentais e também no efetivo exercício dos direitos dos cidadãos. Mais recentemente, as análises de políticas públicas de segurança têm se voltado para a questão da reforma do Estado e principalmente para o debate sobre o papel da sociedade civil no processo não só de criação de uma agenda para a área de segurança mas também como ator diretamente envolvido na implementação de ações e políticas.

Ocorre, ainda, um certo deslocamento de uma reflexão mais próxima da Ciência Política, voltada para a análise dos processos políticos e da recomposição institucional durante a redemocratização, e se avolumam as contribuições da Sociologia e da Antropologia, bem como dos especialistas do setor, através de estudos de caso e de pesquisas empíricas que são pautadas muitas vezes não diretamente pela discussão do papel do Estado mas pela questão da violência, da criminalidade em geral.

Um tema chave para se compreender boa parte da produção dessa área é o dos direitos humanos. Desde o início dos anos 80, esse tema se colocou de modo transversal dentro de muitas pesquisas que se realizaram em torno da formação da agenda de segurança pública no país em meio ao processo de democratização, questão que ainda se mantém presente no cenário político; ao mesmo tempo, o tema dos direitos humanos é o grande paradigma para as análises que procuram entender em que circunstâncias os atores do processo político interferem como obstáculos na proposição e implementação de ações governamentais para a área; e é por fim em seu nome que se tem buscado avaliar não apenas os resultados e impactos das políticas adotadas mas o grau de protagonismo das organizações da sociedade civil, os níveis de interpenetração delas com as agências governamentais.

No terreno acadêmico, o Núcleo de Estudos da Violência, da Universidade de São Paulo, vem colaborando, desde meados da década de 80, no país, com a produção conceitual e de pesquisa empírica sobre a área de segurança pública. Muitos de seus trabalhos se voltaram para casos específicos pertinentes a esse campo, como a violência policial, a discriminação racial no sistema de justiça criminal, a tortura, a questão da infância e juventude, a situação das prisões. Trabalhos que estiveram imersos na preocupação de avaliar os atores e os processos políticos que tornavam possível a persistência das graves violações de direitos humanos. Se os estudos sobre as políticas públicas no Brasil padecem ainda de alguma inconsistência, quanto às orientações teóricas e métodos, ainda que em razão das limitações inerentes à novidade de uma área em constituição (Arretche, 2003), ao menos as políticas públicas no campo da segurança vêm sendo avaliadas por essa produção do NEV, não apenas na dimensão de seu impacto no plano político, social e econômico, dentro de um esforço técnico de quantificação de resultados, mas dentro de um arcabouço teórico que tem procurado sistematicamente desvendar as raízes mais profundas que presidem a formulação de tais políticas, que norteiam a sua implementação e as condições em que se reproduzem as graves violações de direitos humanos. Contribuições importantes nessa direção, no momento da redemocratização do país, tiveram também os trabalhos desenvolvidos por Edmundo Campos Coelho (1986) e pela Fundação João Pinheiro (Minas Gerais, 1984).

A entrada contundente da área da segurança pública na agenda política, desde a década de 80, revela portanto que aos poucos foi se constituindo uma variada produção acadêmica que foi em boa parte identificada por Marcos Bretas (1991), Alba Zaluar (1999), Kant de Lima (2000), Teresa Sadek (2002) e Sérgio Adorno (2002). Não obstante a expressiva tendência de aumento na produção de pesquisas sobre a área de segurança, um amadurecimento teórico em torno do tema das políticas públicas para essa área, ainda considerado um campo novo de pesquisa, parece imprescindível. Nesse sentido, o campo reproduz a insuficiência de trabalhos teóricos e empíricos no Brasil (Melo, 1999; Reis, 2003) presentes em outros setores. Ao lado dessa pobreza de reflexão especificamente teórica sobre as políticas de segurança, saliente-se a escassa reflexão em torno dessas políticas numa direção ‘vertical’, procurando estabelecer as suas articulações com outras políticas e sobretudo com as diretrizes políticas presentes em cada contexto.

Procurando definir o objeto das políticas públicas de segurança

A análise das políticas públicas tem como objeto o Estado em ação, os “*programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica*” (Arretche, 2003: 8). Uma das principais vertentes teóricas no campo das políticas públicas é a chamada *policy analysis*. Ela utiliza alguns conceitos que são de fundamental importância para a compreensão das políticas públicas e mesmo para a observação mais cuidadosa de determinados casos dentro dessas políticas. Embora apresentados de forma independente, e em muitos casos concretos tenham sido tratados como variáveis independentes, os conceitos de *polity*, *politics* e *policy* permitem uma acurada observação de como se organizam as políticas públicas, quando devidamente analisada a interdependência das esferas a que se referem. Como sistematiza Frey (2000: 216-7), *polity* refere-se à dimensão institucional, ou seja, à “*ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo*”. Já o conceito de *politics* envolve uma dimensão processual, ou seja, o processo político, em geral conflituoso, quanto à imposição de objetivos, conteúdos e decisões. E o conceito de *policy* refere-se à dimensão material, ou seja, aos conteúdos concretos, à “*configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas*”. Frey também sustenta que se é possível verificar que a *polity* possua uma durabilidade temporal maior e, portanto, possa ter um certo nível de independência em relação às demais dimensões, é praticamente impossível dissociar as interferências recíprocas entre as esferas da *politics* e da *policy*.

Tomando de empréstimo esses conceitos para a análise do campo específico da segurança pública, pode-se verificar que a dimensão do sistema jurídico-institucional mais amplo (*polity*) é responsável apenas em escala restrita pelos contornos dos processos políticos e das ações

governamentais propriamente voltadas para essa área. Surpreende que, sob os diversos sistemas jurídico-políticos presentes nos contextos que aqui servem de apoio, os processos e as ações tenham se revestido de formas senão avessas ao menos incompatíveis com aquele quadro. De um lado, essa contradição remete à questão do papel dos atores que definem a agenda das escolhas e decisões nessa área, onde talvez muito mais que em qualquer outra estejam presentes, direta ou indiretamente, os interesses das elites e também dos membros que integram as agências que implementam as políticas. Além disso, a questão da capacidade de intervenção e de influência no debate e na definição das políticas, por parte dessas agências e dos membros que as integram, remetem a análise para a configuração mesma dos aparatos institucionais na área de segurança, no bojo do processo de constituição da própria burocracia estatal, e conseqüentemente para a verificação de seus níveis de diversificação e eficiência, mas sobretudo para o grau de autonomização no seu funcionamento, expresso nas práticas institucionais, na formulação de reformas calcadas nos interesses funcionais, no provimento de recursos que consolidam essa autonomia e ainda no grau de resistência que possam opor tais instituições a possíveis formas de interferência 'externa' nas suas atividades.

Cabe considerar que há, no caso das políticas públicas no campo da segurança, alguns traços peculiares. Em primeiro lugar, é uma esfera na qual atuam, de modo marcante, instituições pertencentes aos poderes da República; há necessidade de estreitas articulações 'horizontais' entre os poderes executivo e judiciário (e em menor escala o legislativo) na própria viabilização das políticas públicas concebidas para o setor. No entanto, cada um desses poderes e seus respectivos órgãos são presididos por diferentes valores, interesses, orientações políticas e procedimentos administrativos que nem sempre operam na mesma direção das políticas desejadas. No curso do desenvolvimento histórico em que se formaram esses órgãos, o processo de burocratização e de especialização nele contido por certo aprofundou a dimensão de um *sprit de corps* peculiar a cada instituição integrante do sistema de justiça criminal, que em certa medida contribui muitas vezes para o truncamento do diálogo necessário para a articulação das políticas para o setor. Ao mesmo tempo, na dimensão 'vertical', não são menores os desafios para que as análises levem em consideração as diferentes atribuições das esferas do poder federal, estadual e municipal em relação ao setor de segurança pública bem como as possibilidades de conflito, articulação e acomodação entre elas. Cabe aqui considerar que os desafios não se referem apenas às atribuições constitucionais que circunscrevem as ações de cada instituição a domínios territoriais específicos, a determinados crimes, por exemplo, mas sobretudo à questão das possibilidades de articulação de políticas nacionais, formuladas e coordenadas a partir de negociações envolvendo os diferentes níveis políticos. A estrutura federalista da república brasileira tem se revelado um

elemento importante na fragmentação das políticas para o setor, onde os estados, responsáveis pela manutenção dos aparatos policial e prisional, demandam do governo federal recursos financeiros que tradicionalmente têm sido repassados a partir de situações de crise, como greves de policiais, rebeliões nos presídios etc. Muitas vezes, esses repasses são colocados na agenda das negociações políticas que movimentam o Congresso Nacional, utilizando-se o governo federal dessa capacidade de articulação para a aprovação de matérias outras de seu interesse. Além disso, essas transferências não se enquadram em programas de longo prazo que conformem uma diretriz para as políticas de segurança dos órgãos do executivo que são responsáveis pelos setores específicos.

Em relação a outras esferas, pode-se indicar como um traço distintivo importante das políticas públicas na área de segurança, sobretudo as mais recentes, o fato de elas serem no Brasil mais autoritárias, mais revestidas pela direção *top-down* na sua concepção, decisão e implementação. Ao mesmo tempo, é mais acentuada a ausência de processos de avaliação de resultados dessas políticas. Pelo menos para as décadas mais recentes, enquanto outras áreas fomentam o engajamento de novos atores políticos, e inclusive redesenham as ações em função de uma busca de eficácia, num movimento *bottom-up*, as políticas de segurança são flagrantemente negociadas em processos políticos de acesso restrito e que colocam como desafio para a análise desse setor o contorno das resistências burocráticas e políticas presentes nas agências governamentais.

Nesse sentido, talvez seja interessante um exercício de reflexão, na questão da reforma do Estado, sobre o conceito de insulamento das elites burocráticas, como forma de resistência às interferências políticas e resguardo das competências técnicas de áreas específicas. A prevalência da racionalidade burocrática se sobreporia à racionalidade política evitando o que se chamaria de 'balcanização do Estado'. Como aponta Melo (1999: 84), esse insulamento seria garantido, entre outros fatores, pelo isolamento decisório e pelo recrutamento meritocrático. É tentador pensar que a área da segurança pública, entendida aqui como as agências do poder executivo (polícias, instituições de controle social, sistema penitenciário), do poder judiciário e do Ministério Público, pode apresentar fortes traços desse insulamento burocrático que se realimenta não apenas da capacidade de decidir sobre inúmeros procedimentos no âmbito da gestão e funcionamento da própria instituição, como tece mecanismos de reprodução das condições de permanência desse insulamento. Assim, os processos de seleção e ingresso nas carreiras dessas instituições, além do aspecto meritocrático, nem sempre se fundam em procedimentos transparentes ou são fortemente influenciados pelas práticas corporativistas afinadas menos com uma racionalidade técnica e mais com a cultura político-administrativa da instituição. Formulado como conceito

para as análises de condução de questões econômicas (por exemplo, os planos econômicos na Nova República no Brasil) o insulamento burocrático envolve um “*déficit democrático e de accountability*” (Melo, 1999: 85). A centralização leva a fracassos na implementação e esse é um aspecto presente nas políticas da área de segurança que não buscam formas de cooperação, articulação que lhes dêem respaldo e legitimidade política. Outro aspecto dessa questão é a capacidade decisória e a dimensão da implementação efetiva das políticas e decisões adotadas. Parece claro que na área da segurança não só essa capacidade é atravessada por alguma fragilidade como as decisões são efetivamente diluídas em burocracias corporativistas que implementam seletivamente as ações e programas que não provoquem a recomposição das formas de atuação específicas da instituição.

Alguns pressupostos

Parte da reflexão aqui apresentada procura levar em consideração diferentes arranjos institucionais e processos políticos ao longo da história do Brasil e do contexto mais específico de São Paulo. Em boa medida, a tentativa de pensar as políticas públicas nesse setor parte do resultado de uma pesquisa, de caráter preliminar, sobre o período da passagem do Império para a República, sobre o mergulho do país no Estado Novo e sua posterior democratização e bem como a situação que antecede o golpe de 64 e os primeiros tempos da ditadura militar até 74.

Tem-se o desafio de elaborar essa abordagem numa perspectiva histórica, o que significa que várias sugestões de abordagem das políticas públicas indicadas talvez sejam relevantes para o contexto atual, mas não encontrem eco em outros momentos da história política nacional. Um exemplo disso é dado por Elisa Reis (2003) para quem as pesquisas nessa área devem levar em consideração o papel do voluntariado, das organizações da sociedade civil na interação com o ator público na definição e execução de políticas públicas. Só muito recentemente as políticas de segurança pública tiveram uma participação mais direta da sociedade civil, cabendo à pesquisa estabelecer quais seriam as formas pelas quais essa participação ocorria nos períodos indicados acima.

Levando-se em consideração esses desafios, a análise das políticas de segurança pública numa perspectiva histórica pode ser feita a partir de alguns eixos: *em primeiro lugar*, a identificação e análise de quais são as percepções de ordem pública (e conceitos correlatos) que estruturaram uma agenda de políticas para área de segurança e quais atores sociais são relevantes no jogo político onde se forma essa agenda. Pode-se propor que as percepções importantes e o conseqüente desenho das políticas para o setor partem quase que exclusivamente dos grupos que ocupam as esferas dirigentes do Estado, em sintonia com as elites econômicas e intelectuais. Em

nenhum dos períodos estudados, nem mesmo naqueles mais democráticos em que estiveram presentes amplas disputas políticas, camadas populares, suas organizações e lideranças foram reconhecidas como interlocutores na identificação de diferentes percepções da ordem nem mesmo na definição dos *issues* a comporem a agenda das políticas nessa área. Pelo contrário, de forma geral, a ‘boa’ ordem pública foi sempre pensada como a ausência da manifestação popular, da participação de grupos, partidos, sindicatos no cenário urbano através de atos de contestação. Ressalte-se igualmente que teorias supostamente científicas, que justificavam a hierarquização da cidadania através de argumentos baseados em estereótipos tais como raça, classe ou gênero, também dominaram o pensamento das elites envolvidas com a elaboração de políticas de segurança na maior parte dos períodos estudados – quer sejam as teorias lombrosianas, que penetram no Brasil já nas últimas décadas do século XIX, quer sejam as idéias de “defesa social”, presentes na primeira metade do século XX, quer sejam os estigmas associados a determinados setores da população, originalmente produzidos pelas teorias criminológicas e depois disseminados na mentalidade dos agentes e nas práticas institucionais (Corrêa, 1998; Carrara, 1998; Alvarez, 2003).

Em segundo lugar, outro eixo que estrutura a presente reflexão sobre as políticas nesses três períodos e que se encontra diretamente articulado ao anterior é a forma pela qual foram implementadas as políticas nesse setor. Além do corte elitista que informa a agenda das políticas de segurança, há que se considerar o processo mesmo de formação do Estado brasileiro, sobretudo a constituição da burocracia estatal e a conservação dentro dela de estilos políticos formadores da dinâmica social e política mais ampla, como o autoritarismo, o clientelismo, o corporativismo e a corrupção. Assim, as políticas implementadas nessa área foram paradigmáticas na representação das mais profundas contradições, no Brasil, entre os postulados modernos de organização do Estado e a manutenção dentro da máquina burocrática de formas ‘tradicionais’ de funcionamento. Embora cada integrante do aparato de justiça criminal (polícia, sistema prisional, poder judiciário) reivindicasse constantemente a adoção dos princípios de organização científicos, de competência técnica de seus procedimentos, de eficiência da organização burocrática, essa ‘modernidade’, no que diz respeito às ações na área de segurança pública, nunca deixou de conviver, de ser influenciada, quando não assimilada por práticas eivadas de arbítrio, corporativistas e clientelistas.

Em terceiro lugar, interessa avaliar qual foi o impacto, o resultado produzido por essas políticas, ainda que esse balanço só possa ser feito até o momento de forma preliminar. Mas cabe esboçar, em razão das concepções apresentadas e que pautaram a agenda das políticas de segurança, do quadro normativo legal então estabelecido, do desenho das instituições criadas e

postas em funcionamento, qual foi o resultado alcançado. Pode-se sustentar o argumento de que as ações governamentais nessa área respondem aos interesses das elites políticas e econômicas dentro de um processo de construção da cidadania profundamente restrito. É constante, na história do país e do Estado de São Paulo, o recurso ao uso da violência ilegal por parte dos órgãos e agentes do Estado contra os segmentos sociais compostos por cidadãos considerados de segunda classe ou simplesmente não-cidadãos. Tal uso consiste no sistemático cerceamento para o cidadão ao exercício dos seus direitos, sobretudo os civis e políticos, ainda que estes estejam formalmente inscritos no quadro normativo legal. Essa regular negação ao exercício dos direitos principia nas ações arbitrárias e ilegais da Polícia no combate direto ao crime ou nos procedimentos de investigação, passa pela condição de encarceramento, antes e depois do julgamento, pela conivência ou omissão do poder judiciário com tais práticas ou simplesmente pela sua submissão às necessidades de uma sempre presente 'defesa social'.

Os períodos de autoritarismo e de ditadura radicalizam a violência ilegal dirigida a esses segmentos não reconhecidos pela elite como pertencentes ao campo da política e incorporam também como alvos os integrantes da oposição política, que muitas vezes envolvem membros de outros segmentos que, em geral, não são rotineiramente atingidos pela ação violenta da polícia, não se encontram expostos às arbitrariedades das instituições de internação nem se encontram em territórios freqüentemente devassados pela intervenção 'saneadora' ou 'civilizadora' do poder público. As práticas autoritárias e ilegais que marcam o funcionamento das agências do Estado, em especial aquelas destinadas ao gerenciamento da segurança pública, estão, assim, presentes ao longo dos períodos estudados, de forma mais aguda, nos regimes ditatoriais e autoritários, ou mais atenuada nos momentos de vida democrática. Mais que peculiaridades de cada período, aquelas práticas são antes regularidades constatadas seja sob as sombras das ditaduras seja sob a transparência e 'luminosidade' das democracias.

Ao propor esses três eixos de análise para as políticas públicas de segurança implementadas no Estado de São Paulo, tentamos reagrupar alguns argumentos que já mereceram a reflexão de autores como Paulo Sérgio Pinheiro (2001), Sérgio Adorno (1998), Teresa Caldeira (2000) e José Murilo de Carvalho (2001), entre outros, ainda que não tenham eles tratado diretamente como objeto de seus trabalhos essas políticas, mesmo quando estudaram os períodos aqui abordados. Dentre os temas que tais autores trataram e que se traduziram em contribuição fundamental para o debate aqui apresentado, está o da persistência das graves violações de direitos humanos no país, pensada como elemento constitutivo da nossa formação política e da reprodução de uma sociedade profundamente hierarquizada. Essa tem sido uma das mais importantes contribuições dos trabalhos, por exemplo, de Paulo Sérgio Pinheiro (1998,

2000, 2001). Segundo este autor, a grande dificuldade da consolidação da democracia, no Brasil, refere-se a uma continuidade autoritária, inscrita profundamente nas práticas das instituições da administração da justiça e a um autoritarismo socialmente implantado nas relações entre as diferentes classes sociais do país. O autor afirma que este complexo problema é responsável pela configuração atípica da sociedade brasileira que, durante todo o período republicano, não conseguiu ir além do quadro de uma democracia sem cidadania, ou seja, uma democracia formal, que reconhece e estabelece direitos civis, políticos e sociais, mas que é absolutamente incapaz de fazer com que suas instituições e seus agentes respeitem esses princípios que definem o quadro jurídico republicano. A expressão terrível desta questão aparece estampada no baixo grau de controle social sobre o fazer político, na baixa adesão aos valores democráticos por parte dos agentes do Estado, pela violência policial, pela corrupção e pela intransparência. Em outros termos, no país, a democracia sem cidadania repercute no abismo que separa as elites das não-elites e no tratamento diferenciado que estas recebem do Estado e de suas instituições.

Outro tema de grande interesse para a presente reflexão é a constituição mesma do Estado brasileiro, sobretudo no que diz respeito à sua capacidade de tornar efetivo o monopólio do uso legítimo da força física. Para Sérgio Adorno, o Brasil, durante o último século, passou por um significativo processo de modernização:

“superação da propriedade escrava, formação do mercado de trabalho livre, industrialização e urbanização, mudanças nas bases do poder político de que resultou na substituição da monarquia pela forma republicana de governo, a instauração de um novo pacto constitucional que formalmente consagrava direitos civis e políticos e instituía um modelo liberal-democrático de poder político.” (Adorno, 1998: 154).

Mas essas mudanças não foram estendidas para além das elites proprietárias. A população, em sua maioria trabalhadores urbanos e rurais pobres, para garantir a efetivação desses direitos, teve que organizar associações e promover greves e revoltas, duramente reprimidas. A história recente do Brasil não é diferente. Durante o regime de exceção, o parco repertório de direitos conquistados sofreu forte limitação. O regime de exceção agia à margem de toda e qualquer legalidade, estimulando ações violentas e arbitrarias por parte da polícia e por parte de grupos paramilitares. Tanto a oposição política quanto os criminosos comuns foram perseguidos, presos, torturados e assassinados em ações totalmente ilegais. No período, o poder judiciário permaneceu sob forte pressão para não se imiscuir nas questões ligadas à segurança nacional que eram da alçada da justiça militar. Após o longo intervalo autoritário (1964-1985), o país se redemocratizou sendo promulgada, em 1988, uma nova Constituição Federal:

“A reconstrução democrática e o novo regime político acenaram para substantivas mudanças, entre as quais conviria destacar as seguintes: ampliação dos canais de participação e representação políticas; alargamento do elenco dos direitos (civis, sociais e políticos); desbloqueio da comunicação entre sociedade civil e Estado; reconhecimento das liberdades civis e públicas; abolição das organizações paramilitares ou organismos paralelos à segurança pública; maior transparência nas decisões e procedimentos políticos; sujeição do poder público ao império da lei democraticamente votada; existência de eleições livres. No domínio dos direitos fundamentais da pessoa humana, tornou inalienável o direito à vida ao mesmo tempo em que estabeleceu garantias à integridade física e moral. O racismo e a tortura converteram-se em crimes inafiançáveis e imprescritíveis. Assegurou ainda direitos quanto à privacidade, à igualdade sem distinção de qualquer espécie, à liberdade em todas as suas formas de expressão e de manifestação (liberdade física, de locomoção, de circulação, de pensamento e de convicções políticas e religiosas, de reunião e de associação coletiva). A par dessas iniciativas, inovou no campo dos direitos sociais, ampliando a proteção ao trabalho e ao trabalhador, à maternidade e à infância, ao consumidor e ao meio ambiente. No terreno político, estendeu o direito de voto aos analfabetos, criou institutos jurídicos antes inexistentes como o Mandato de Injunção com vistas a garantir a eficácia das normas constitucionais, conferiu autonomia ao Ministério Público e consagrou a assistência judiciária aos desprovidos de recursos para constituição de defesa própria.” (Adorno, 1998: 155-156).

Todavia, o novo paradigma constitucional não foi suficientemente capaz de conter as graves violações de direitos humanos que ainda são comuns no cenário social e institucional brasileiro. Adorno resume o que considera os principais obstáculos à consolidação da democracia no país: 1) restrito raio de ação da sociedade civil e ausência de controle democrático da violência; 2) impunidade dos agressores; 3) falta de controle, por parte dos governos civis, sobre as instituições repressivas. Para tornar o quadro mais dramático, houve um recrudescimento da violência urbana e rural, bem como da violência institucional e uma degradação generalizada das instituições que compõem o complexo penal-penitenciário. Portanto, segundo o autor, estamos diante de um paradoxo que reforça a importância das políticas de segurança pública no país: no curso do processo de transição democrática, as práticas violentas de contenção ao crime tenderam a acentuar-se, em parte, como resposta ao crescimento da criminalidade e ao avanço dos movimentos de defesa dos direitos humanos.

As idéias dos autores, apesar de sumariamente comentadas, apontam para o pioneirismo das contribuições teóricas presentes no trabalho de Maria Sylvia de Carvalho Franco (1997), ao indicar que a violência é, dentro da história do país, parte constitutiva das relações sociais e como

ela engendra as articulações do poder local, seja em relação às formas de dominação entre as classes sociais, seja em relação aos níveis de poder na estrutura do Estado.

A partir de outras preocupações, José Murilo de Carvalho (2001) percorre a questão da cidadania no Brasil, a especificidade da experiência do país em relação às condições em que foram sendo conquistados os direitos civis, políticos e sociais. Assim, argumenta que em contraste com alguns outros países que implementaram primeiro os direitos civis, depois os políticos para finalmente chegar aos sociais, no Brasil, a seqüência principia pelos direitos sociais para depois alcançar os demais. Mais importante que essa idéia, no entanto, é a de que a ênfase ao longo da história do Brasil sempre recaiu sobre a garantia aos direitos sociais, em detrimento dos demais direitos. José Murilo também destaca que o exercício dos direitos se constrói na relação entre os indivíduos e o Estado e guarda estreita correlação com o papel que este desempenha em cada momento histórico.

Autores como Wanderley Guilherme dos Santos (1994), denominam de 'cidadania regulada' essa forma pela qual foram excluídas do processo participativo e de representação política amplas camadas da sociedade brasileira e o seu restrito acesso ao exercício de outros direitos. Neste diapasão, Teresa Caldeira propõe que a experiência política brasileira seria de uma democracia disjuntiva, na qual a violência e o desrespeito aos direitos civis seriam dimensões constitutivas. Embora haja uma democracia política na qual os direitos sociais sejam relativamente legitimados, os direitos civis e a própria noção de cidadania ainda sofrem fortes restrições e são objeto de restrições (Caldeira, 2000: 343).

Todos os autores, portanto, apontam para essa paradoxal história da cidadania e dos direitos no Brasil, na qual a precária e recente consolidação da democracia política não se faz acompanhar da expansão dos direitos de cidadania para o conjunto da população. Esses dilemas são agravados, portanto, no quadro mais amplo da democracia brasileira, pela persistência de um autoritarismo social em suas diferentes manifestações: isolamento, segregação, preconceito, carência de direitos, injustiças sociais, opressão, agressões às liberdades civis e públicas – violação de direitos humanos. As forças comprometidas com os avanços democráticos ainda não conseguiram superar as forças comprometidas com o passado. Esse autoritarismo dificulta a institucionalização dos conflitos privados e impede o controle sobre o funcionamento das instituições burocrático-legais que teriam como objetivo principal a defesa plena do estado de direito e da expansão da democracia entre nós.

A análise histórica das formas através das quais as políticas de segurança permanentemente reproduzem formas de controle social das populações marginalizadas torna-se de vital importância para a compreensão dos obstáculos que se apresentam para a ampliação do

horizonte democrático do país para além da simples afirmação da democracia política (O'Donnell, 2000). O que envolve, efetivamente, a inclusão da questão da segurança pública na agenda política nacional. Adicionalmente, é preciso considerar a aplicação das normas e dos preceitos, que operam em setores mais avançados da administração pública, à precária e opaca estrutura da administração da justiça. A situação terrível de dupla tirania a que a população sem cidadania do país está diariamente submetida nas periferias, nos morros e nas favelas das principais capitais do país deve ser motivação suficiente para a radicalização da democracia entre nós. Como bem lembrou Luiz Eduardo Soares,

“Acredito na possibilidade de combinar eficiência policial com respeito aos direitos humanos, aos direitos civis e às leis. Mas para isso é preciso definir uma política para a segurança pública, focalizando a especificidade desse desafio, sem negar suas relações com o desemprego e a crise social. Os países que têm vencido a batalha contra o crime e a violência demonstraram que a combinação entre eficiência e respeito é não só possível como necessária, se o que se quer é construir uma ordem democrática e civilizada.” (Soares, 2000: 48).

A pesquisa em curso, apresentada aqui em linhas gerais, busca, deste modo, elucidar os mecanismos que permitem a reprodução da violência e do arbítrio ao longo da história das políticas de segurança pública. Se tal empreendimento, como foi dito no início, não se volta imediatamente para as questões mais emergenciais acerca da segurança pública na atualidade, permite, em contrapartida, que tomemos as políticas atuais como produtos históricos complexos, enraizadas nas estruturas políticas, sociais e culturais do país e que, justamente por serem históricas, podem vir a ser modificadas.

Referências Bibliográficas

- ADORNO, Sérgio (1998) “Consolidação Democrática e Políticas de Segurança no Brasil: rupturas e continuidades”. In: ZAVERUCHA, Jorge (org.) *Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no Final do Século XX*. Recife: Bagaço.
- ADORNO, Sérgio (2002) “Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea”. In: MICELE, Sérgio (org.) *O que ler na ciência social brasileira - Volume IV*. São Paulo: Sumaré-Anpocs-Capes, pp. 267-307.
- ALVAREZ, Marcos Cesar (2003) *Bacharéis, criminologistas e juristas: saber jurídico e nova escola penal no Brasil*. São Paulo: Ibccrim.
- ARRETCHE, Marta (2003) “Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51):7-9.
- BRETAS, Marcos L. (1991) “O crime na historiografia brasileira: uma revisão da pesquisa recente”. *BIB - Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, 32:49-61, 2º. semestre.

- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio (2000) *Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp/Ed. 34.
- CARRARA, Sérgio (1998) *Crime e Loucura: o aparecimento do Manicômio Judiciário na passagem do século*. Rio de Janeiro-São Paulo: Eduerj/Edusp.
- CARVALHO, José Murilo de (2001) *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- COELHO, Edmundo C. (1986) "A Administração do Sistema de Justiça Criminal". *Dados* 29(1):61-81.
- COELHO, Edmundo Campos (1987) *A Oficina do Diabo: crise e conflito no sistema penitenciário do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IUPERJ/ Espaço e Tempo.
- CORREA, Mariza (1998) *As ilusões da liberdade: Nina Rodrigues e a Antropologia no Brasil*. Bragança Paulista: Edusf.
- FISCHER, Rosa M. e ADORNO, S. (1987) *Análise do sistema penitenciário do Estado de São Paulo: o gerenciamento da marginalidade social*. Relatório de pesquisa, São Paulo: CEDEC.
- FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho (1997) *Homens Livres na Ordem Escravocrata*. São Paulo: Unesp. 1ª. edição 1969.
- FREY, Klaus (2000) "Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil". *Planejamento e Políticas Públicas* 21: 211-259.
- LIMA, Roberto Kant de (2000) "Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia". *BIB - Revista do Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais* 50(2):45-123, 2º. semestre.
- MELO, Marcus André (1999) "Estado, Governo e Políticas Públicas". IN: MICELI, Sérgio (org.) *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré/Anpocs/Capes. Vol. 3, pp. 59-99.
- MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1984) *Caracterização da população prisional. Minas Gerais e Rio de Janeiro*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, mimeo.
- MINGARDI, Guaraci (1992) *Tiras, Gansos e Trutas: cotidiano e reforma na Polícia Civil*. São Paulo: Scritta.
- O'DONNELL, G. (2000) "Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial". In: PINHEIRO, P. S.; MENDEZ, J. & O'DONNELL G. (orgs.) (2000) *Democracia, Violência e Injustiça: o não-estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.
- PAIXÃO, Antônio Luiz (1987) *Recuperar ou punir? Como o Estado trata o criminoso*. São Paulo: Cortez.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio (1998) "O controle do arbítrio do estado e o direito internacional dos direitos humanos" In: *Direitos Humanos no Século XXI*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/IPRI, Fundação Alexandre de Gusmão.
- PINHEIRO, P. S.; MENDEZ, J. & O'DONNELL G. (orgs.) (2000) *Democracia, Violência e Injustiça: o não-estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio (2001) "Transição política e não-estado de direito na República". In: SACHS, I., WILHEIM, J. e PINHEIRO, P.S. *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, pp. 260-305.

REIS, Elisa P. (2003) “Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51):11-14.

SADEK, Maria Tereza (2002) “Estudos sobre o Sistema de Justiça”. In: MICELI, Sérgio (org.) *O que ler na ciência social brasileira - Volume IV*. São Paulo: Sumaré-Anpocs-Capes, pp. 233-265.

SANTOS, Wanderley G. (1994) *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus.

SOARES, Luiz Eduardo (2000) *Meu Casaco de General. Quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Cia. das Letras.

ZALUAR, Alba (1999) “Violência e Crime”. In: MICELI, Sérgio (org.) *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré-Anpocs.