

Susana Durão  
Marcio Darck

## Introdução

# Outros policiamentos: reflexões a partir de Portugal e do Brasil

Este livro reúne um conjunto de reflexões sobre as formas do policiamento contemporâneo, concepções da segurança e ordem pública em Portugal e no Brasil. No centro da discussão surgem as organizações policiais em ambos os países, sob vários ângulos e perspectivas teórico-metodológicas. Os textos refletem problemas centrais e dinâmicas do fenómeno, tendo por base a apresentação de estudos de caso ou ensaios. Ainda que situados na periferia dos estudos policiais e criminais, até aqui emanados sobretudo de países anglo-saxónicos, e sem a história de desenvolvimento destas áreas no contexto das ciências sociais de ambas as nações, podemos encontrar na presente coletânea de textos saberes empíricos e desafios teóricos relevantes para o pensamento transnacional. Interessa assim alargar a amplitude de análise dos problemas da segurança e do policiamento em democracia a países lusófonos que geralmente não se consideram como modelo para pensar as tendências mais atuais destes problemas. Consideramos portanto que Portugal e o Brasil devem sair da sombra e acrescentar algo ao conhecimento sobre as organizações, o policiamento e a relação dos agentes de segurança com os cidadãos num contexto global e local.

A atualidade e a pertinência dos temas são inegáveis. Existem várias razões para acreditar em tal. Ambos os países partilharam uma história colonial e também ditaduras recentes e longas. Tais nações tiveram reconversões complexas, quando não insuficientes, das suas polícias nacionais em democracia, em Portugal a partir de finais da década de 1980, após a Revolução de 1974, e no Brasil mais recentemente, após o fim da ditadura militar que durou de 1964 a 1985. Embora vários aspetos da vida institucional e social dos países estejam hoje bem tratados na literatura das ciências sociais e políticas, no que à segurança e ao policiamento

concerne, continuam a existir inúmeras falhas no conhecimento académico. Em ambos os países, eventualmente por razões históricas, foi produzida uma certa desconfiança, quando não ceticismo, entre as polícias e os académicos. No entanto, tal conjuntura parece estar a sofrer mudanças significativas, como os próprios autores desta obra anunciam.

O livro produz uma reflexão em torno de questões substantivas. Este procura descrever políticas de segurança pública contemporâneas, continuidades e transformações nos respetivos mandatos policiais, em Portugal e no Brasil. Procura também demonstrar como os policiamentos urbanos são intersetados e confrontados por diversos e plurais contextos da vida social em ambos os países. Vários capítulos apontam como certas conceções sociais de ordem estão presentes no que ativa e gera segurança e insegurança, bem como a atividade policial.

O que é original nesta obra é o facto de os contextos locais serem essenciais para a definição dos conceitos de polícia, segurança e controlo públicos. Deste modo, longe de uma reflexão meramente teórica ou, pelo contrário, uma proposta de avaliação fria, o que neste volume se propõe é uma viagem aos problemas de definição de polícia e de políticas e práticas do policiamento a partir de um olhar sobre experiências sociais concretas e contextualizadas. Não é pouco relevante que vários dos autores do livro, sobretudo brasileiros, tenham uma inserção académica e ao mesmo tempo política, isto é, implicada na transformação do campo que estudam. Tal torna ainda mais fundamental que se junte nesta edição um conjunto de textos que alimenta uma visão crítica dos desenhos da segurança pública.

Um dos objetivos centrais da obra é reunir pela primeira vez textos de alguns dos mais prestigiados especialistas nas matérias de ambos os países. O livro resulta claramente de uma progressiva aproximação entre académicos brasileiros e portugueses e do conseqüente estreitamento de laços e intercâmbios no saber. Desta forma, a obra pode vir a ser uma referência no campo de estudos da segurança pública, seguindo aqui o exemplo do que é feito em países de língua inglesa com a publicação de *readers* de textos essenciais sobre um mesmo tópico. Os casos brasileiros e portugueses aqui apresentados podem assim abrir novos caminhos à reflexão em ciências sociais, estudos urbanos, ciência política, economia, criminologia, estudos policiais e direito.

Antes de avançar convém explicitar os termos em uso. Usamos neste volume a noção de *Polícia* para nos referirmos a um certo tipo de instituição social, focando o caso das polícias públicas, que agem em nome do Estado. Verificamos que na literatura histórica e sociológica o estudo

da dimensão organizacional das polícias tem recebido lugar de destaque (Gonçalves 2011). *Policiamento* é algo muito mais amplo, não restrito aos corpos de polícia e à atividade que emanam (Bayley e Shearing 1996). Policiar implica um conjunto de processos com práticas de vigilância e controlo das atividades humanas específicos, presentes nas mais variadas sociedades e grupos, mesmo naqueles que não têm organizadas formalmente as suas instituições policiais. Todavia, o policiamento não pode ser confundido com mero controlo social, pois é um aspeto particular desse processo. O que é específico ao subconjunto do policiamento é o facto de envolver a criação de sistemas de vigilância associados à ameaça de sanção dos desvios descobertos – seja imediatamente, isto é, no plano situacional, ao ser iniciado um processo jurídico-penal, ou em ambos. Mas é inegável que a confluência do policiamento com unidades de polícia formalmente organizadas e ao serviço do Estado tem uma razão histórica recente, surge claramente na modernidade europeia, no último quartel do século XIX (Emsley 1996).

Recorrendo às asserções clássicas de Bittner, o que dá sentido e unidade às tarefas que passaram a ser vistas como trabalho policial não é apenas o facto de serem aspetos de uma função social particular das polícias – seja ela de controlo do crime, manutenção da ordem, repressão política ou essa espécie de «serviço social secreto», como diria Punch (1979). É que, de preferência, todas elas envolvem «algo que não deveria acontecer e sobre como seria bom alguém fazer alguma coisa imediatamente!» (Bittner 1970, 30). Desse modo, os polícias fazem uso da sua licença e mandato para atuar em situações de conflito com algum tipo de violência física, definindo-se por um certo monopólio, sempre incompleto, de uso legítimo de uma força que, desde os anos 1980, com a amplitude das margens da «sociedade de controlo» (Garland 2002; v. Tiago Neves neste volume), volta a ser repartido por vários agentes civis e comerciais de novo em franca expansão no mundo. Mas como bem lembra Zedner é necessário relativizar a ideia de uma nova era de privatização do governo das polícias. O monopólio simbólico do policiamento, afirmado pelo estado moderno da justiça criminal, é um intervalo histórico no padrão de uma longa duração de fornecedores do policiamento e dos mercados da segurança (Zedner 2005). A perda ou o nunca alcançado monopólio estatal da segurança pública reafirmou, ao contrário do que se possa imaginar, a responsabilidade dos Estados na ascensão do policiamento como bem público. Esta discussão é revisitada por Shearing e Les Johnston (2002) para contextos contemporâneos de países africanos onde se têm pluralizado enormemente os serviços da segurança.

Em suma, o policiamento é um aspeto dos processos de controlo social que ocorre universalmente em todas as situações sociais onde houver, no mínimo, potencial para conflito com violência, desvio ou desordem a arbitrar – mesmo que a arbitragem não se dê do modo prescrito, normativa ou socialmente esperado. A discussão passa pela criação de meios e não pelo uso dos seus fins. Policiamento envolve vigilância para descobrir infrações existentes ou previstas e a ameaça ou mobilização de sanções para garantir a segurança, isto a partir de algum tipo de acordo social sobre o que significa a ordem pública. Deste modo, a ordem em questão pode estar baseada no consenso, ou no conflito e opressão, ou em alguma amálgama ambígua de ambos – que é geralmente o caso nas sociedades modernas e democráticas (Reiner 2004, 27). Assim, não só as Polícias, enquanto instituições, mas o policiamento, enquanto prática difusa de controlo e correção de comportamentos individuais e coletivos, são inerentes a contextos e processos históricos que as transformam.

Embora a preocupação comparativa entre os diferentes ambientes culturais e sociais da segurança no Brasil e em Portugal possa ser aflorada em textos deste livro, o mais relevante é o cruzamento de olhares proposto e as diferenças de modelo e práticas seguidos em ambos os contextos. Este texto introdutório propõe um levantamento, em *vol d'oiseau*, de alguns dos principais aspetos que permitem evidenciar cruzamentos e dissemelhanças entre os projetos de polícia e a definição das práticas mais amplas do policiamento nos dois países. Uma questão principal merece desde logo evidência nos textos deste volume: *a predominância da discussão sobre polícia em Portugal e sobre policiamento no Brasil*. Esta subtil diferença é marcada pela tradição académica, a posição dos autores no campo de estudos, os resultados obtidos e as diferentes opções retóricas e analíticas dos vários capítulos.

## **Policiamento no Brasil**

Os autores deste livro são unânimes em considerar que no Brasil existe uma longa história de abusos policiais que caminha lado a lado com um ambiente de crime e de violência urbana. Dito de outro modo, os polícias e a instituição policial como um todo têm vindo a participar na própria construção da violência urbana. A este título Michel Misse (2008) elabora nos seus trabalhos o conceito de «acumulação social da violência», um processo social complexo, que situa no início dos anos 1950 no Rio de Janeiro e que mais tarde se difunde por todo o país. Misse aponta o apa-

recimento dos «esquadrões da morte» como marco histórico no início do processo.<sup>1</sup> Luiz Machado da Silva, por sua vez, fala de uma «sociabilidade violenta» com contornos muito variados na geografia da cidade do Rio de Janeiro (Machado da Silva 1999, 2010). Vários autores neste volume escrevem a partir de um pressuposto tido como facto: o de uma espécie de travão de reforma e de modernização das polícias de Estado que originaria um policiamento tendencialmente antidemocrático que conviveria com uma nova era democrática brasileira.

Para muitos autores o «problema» da segurança no Brasil remonta ao período autoritário em que a polícia funcionava segundo uma lógica de «braço armado do poder político» (v. Lima e Sinhoretto neste volume). Pese embora os avanços simbólicos operados na Polícia com o processo de redemocratização, as velhas estruturas institucionais e sistemas de pensamento foram conservados (v. Lima e Sinhoretto, bem como Kant de Lima e Miranda, neste volume). Na segunda metade dos anos 1980, o movimento reformista que chegava a vários setores e instituições do Estado travava à porta das polícias e, em boa medida, do sistema jurídico-penal (v. Musumeci e Lemgruber neste volume). Num outro caso, no brilhante documentário *Justiça* (Ramos 2004) a visível passividade de juízes e procuradores do Ministério Público face à manifestação de índices de elevada corrupção policial nos casos julgados contrasta com a imensa penalização de pessoas baseada em meras suposições.

O Rio de Janeiro surge como uma ilustração recorrente nos textos desta obra. Desde a década de 1990, o modelo de «combate ao crime» das polícias saíria reforçado com o aumento significativo dos crimes violentos nesse período, aliados à difusão do tráfico de drogas como a cocaína e a profusão e acesso fácil a armamento de uso exclusivo das Forças Armadas – panorama que longe de ser resolvido se agravaria na seguinte década. Os resultados foram: aumento do efetivo policial, corrida às armas (com a utilização de armas automáticas e de maior calibre), níveis mais altos de encarceramento e agravamento de penas para os mais pobres; mas também níveis altos de impunidade, de ineficácia e de promiss-

---

<sup>1</sup> De acordo com Misse (2008), os esquadrões da morte – grupos policiais responsáveis por execuções extrajudiciais violentas – surgem no Rio de Janeiro. Nesta década ocorriam mudanças no tipo de criminalidade urbana e era crescente a mediatização dos fenómenos criminais. Nesta altura é criado o Grupo de Diligências Especiais que estava sob comando da Polícia Especial do Estado Novo. O novo grupo mantém a sigla EM, referente ao Esquadrão Motorizado, de onde eram originários os polícias. Todavia, rapidamente a imprensa e a linguagem social popular associa a sigla à noção de «Esquadrão da Morte», devido às práticas violentas e de extermínio do grupo.

cuidade entre os agentes da lei e os criminosos (v. Lima e Sinhoretto neste volume). Ou seja, a expansão do que poderíamos chamar crime como negócio, com lógicas que penetram a lei e os regimes mais informais de vida, com particular violência e incidência nas favelas do Rio (v. Machado da Silva e Leite neste volume) encontra raízes profundas. Segundo Zaverucha (2005), uma das principais causas está na perpetuação de uma lógica institucional «militarista-policial» que lida mal com noções de serviço público. Complementarmente, alguns autores acusam a persistência de traços da época colonial, salientando uma lógica «jurídico-cartorial» (v. Kant de Lima e Miranda, neste volume); outros lamentam as políticas de *mano dura* que se estendem do período ditatorial ao período democrático (v. Luiz Eduardo Soares neste volume).

Desse modo, a polícia recebeu uma particular licença social para ser ela a lidar com os setores mais pobres da população. Com efeito, a polícia foi produzindo historicamente um alargamento desmesurado do seu mandato e poder – proporcionando, em algumas situações, a confusão semântica entre conceitos diferentes como violência e indisciplina (v. estudo de caso em escolas por Bomeny, Coelho e Sento-Sé neste volume). Se um dos temas tradicionais das culturas destas instituições passa pela questão da construção policial da desconfiança (ver Reiner 2004), no caso do Rio predomina a desconfiança social *face à* polícia, mesmo que convivendo com algum tipo de cooperação e obediência consentida. Como diria Hannah Arendt (1970), aqui ou noutra lugar, obedece-se às leis, essas regras do jogo nas relações sociais (mais diretivas do que impositivas), pelo consentimento a elas concedido e não tanto pelo medo de punição.

Não por acaso Chico Buarque consagrou o tema ao escrever o refrão «chame o ladrão» quando canta uma situação de medo e de angústia, na famosa canção «Acorda Amor» (Álbum *Sinal Fechado* 1997). Tal levou a um dos pontos que no Brasil têm sido mais discutidos, mas que ganha os seus adeptos em Portugal: o da relativização da diferença entre guerra e paz no domínio da ação dos direitos humanos; isto é, a semelhança de formas entre os domínios da (in)segurança pública e a (in)segurança pessoal/privada e de género (v. Moura e Santos neste volume; Soares, Moura e Afonso 2009). Ao longo dos anos 1990 a questão da violência urbana começa a ser tratada pelo viés da política de segurança pública (Feghali, Mendes, Lemgruber 2006). A questão é precisamente o campo da «segurança pública». Com a Constituição Federal de 1988 este campo vê-se finalmente demarcado do velho conceito de «segurança nacional», associado a práticas policiais de um regime autoritário (v. Lima e Sinhoretto; Bomeny, Coelho e Sento-Sé neste volume). Ou seja, tudo se conjuga

para que a organização polícia, produzindo práticas micro e em ambientes socioinstitucionais específicos, só recentemente se tenha tornado um foco das pesquisas. Jacqueline Muniz (1999) foi uma das pioneiras desse processo (v. estudos de caso em Kant de Lima *et al.* 2010). Mas a polícia e o policiamento são geralmente mais observados a partir de longe, tendo em conta os temas dominantes da violência, corrupção e atentados aos direitos humanos. Numa abordagem «social-ecológica», por exemplo, é medido o impacto do policiamento nas taxas de criminalidade em contextos urbanos (Beato *et al.* 2008). Este deslocamento do objeto de estudo «polícia» na dimensão organizacional, em direcção ao «policiamento», reflete também a entrada de novos atores no campo político, o que acaba por favorecer uma competição das corporações entre si, ao mesmo tempo que afasta do horizonte reformas sistémicas e sustenta a autonomia e a discricionariedade que se revelam ímpares no Brasil. Conservando uma «lógica de guerra» com alargado apoio social – circulando a conhecida máxima «bandido bom é bandido morto» – uma análise de dados demonstrou que em cinco anos a PM de São Paulo matou mais que as polícias dos EUA juntas no mesmo período. A corporação paulista matou 6% mais que as polícias americanas entre 2005 e 2009, sendo que os EUA no total têm oito vezes o tamanho deste estado brasileiro. Para cada PM morto, 35 civis foram assassinados (Human Rights Watch 2009).

Existem inúmeros casos que permitem imaginar as ramificações de um opaco poder conquistado por polícias, políticos e outros setores armados da sociedade. São de destacar o exílio forçado de Luiz Eduardo Soares nos EUA, depois de ser exonerado do cargo de coordenador de segurança, justiça e cidadania do estado do Rio (Soares 2000), o assassinato da implacável juíza Patrícia Acioli em Niterói no final de 2011 por polícias militares e as ameaças de morte ao ativista dos direitos humanos, defensor público e deputado carioca Marcelo Freixo (que acusa abertamente o governo de ser conivente com as violentas milícias). Luiz Eduardo Soares (2006), presente neste volume, acredita que as disfuncionalidades das polícias e a manutenção de velhos padrões de comportamento se fundamentam no corte do ciclo de trabalho policial no Brasil. Tal dificultaria a atribuição de responsabilidades às partes envolvidas. Outros defendem que a redemocratização das práticas policiais não implica necessariamente uma refundação das estruturas policiais, apontando mesmo para a possível intangibilidade de tal tarefa, propondo em alternativa a transparência e a publicitação dos conteúdos policiais como base para uma relação mais democrática entre cidadãos e polícias (Muniz e Proença 2006).

É um facto que o trabalho de policiamento visível e preventivo nas ruas, a cargo da Polícia Militar (PM), se encontra organizacionalmente separado do trabalho de investigação criminal (conduzido pela Polícia Civil [PC]). Isto é, quando um PM detém um indivíduo, por exemplo, este irá necessariamente conduzi-lo a uma «delegacia», sendo esse indivíduo recebido por polícias civis que dão início ao processo e ao inquérito policial. Os espaços organizacionalmente estão também muito codificados: o batalhão é o espaço controlado pelos oficiais; a rua está a cargo dos «praças». Na opinião de alguns autores, um tal modelo ajuda a que os corpos de polícia se imaginem como universos distintos, com visões separadas da gestão do trabalho e formação de polícias (v. Poncioni neste volume). Todavia, são conhecidas redes de funcionamento em «equipas» não formalmente constituídas que, para o bem e para o mal, atravessam ambas as organizações, em geral sob a liderança de um «delegado» da PC (Mingardi 1992). Embora este seja um modelo nacional, cada estado tem ambos os corpos de polícia, aos quais se juntaram, recentemente, as Guardas Municipais. No âmbito interestadual, e abrangendo todo o território nacional, incluindo a segurança das fronteiras, atuam a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal que detêm uma atribuição constitucional de natureza repressiva. Estas assumem um estatuto legal e profissional à parte das demais forças policiais. A nível do governo federal foi criada também recentemente a Força Nacional de Segurança Pública, um corpo que reúne polícias proveniente de efetivos de vários estados, concebido para dar uma resposta rápida e em casos de segurança considerados críticos. A criação desta força visa minimizar o recurso às Forças Armadas para atuar em situações de policiamento da ordem pública. Importa lembrar que tradicionalmente as Forças Armadas têm sido chamadas a cumprir o papel da polícia.<sup>2</sup> Tal aconteceu por exemplo na Operação Rio<sup>3</sup> (1994) e nas Ocupações do Complexo do

---

<sup>2</sup> Há mesmo um diploma (Decreto n.º 3897, de 24 de agosto de 2001) que confere ao Exército o poder de polícia em ações que sejam da competência de ação das Polícias Militares (Zaverucha 2005).

<sup>3</sup> Em meados de 1994 foi estabelecido um convénio entre o estado do Rio de Janeiro e o governo federal para que elementos das Forças Armadas fossem convocados para um esforço conjunto auxiliarem a polícia do Rio de Janeiro no combate às fações do tráfico de drogas. Durante a «Operação Rio», como ficou conhecida, dezenas de favelas cariocas e fluminenses foram ocupadas durante dias por tropas que passaram a desempenhar atividades de caráter policial. De acordo com numerosas entidades nacionais e internacionais, a operação ficou marcada por inúmeros atropelos aos direitos humanos das populações residentes nas áreas ocupadas.



Alemão<sup>4</sup> (2007, 2010). No caso das Unidades de Polícia Pacificadora, no Rio, não é pouco frequente que o Exército seja chamado a apoiar ações das polícias.

Teóricos de orientação foucaultiana como Choongh (1997) desafiaram de modo brilhante a ideia comum de polícia como o primeiro estágio do processo de justiça criminal, apontando o espaço político das polícias modernas nas ruas para definir a sua agenda de disciplina social de algumas secções da comunidade. Todavia, precisamente no Brasil, é tópico de reflexão o efeito de indisciplina que muitos destes corpos de polícia traduzem socialmente, apoiados em ramificações complexas dos sistemas de justiça criminal e das administrações políticas que frequentemente as autorizam a manter um certo *status quo*, muito resistente a reformas profundas. As polícias, pouco escrutinadas e pouco abertas à investigação social, são neste contexto analisadas como uma forma de indisciplina social «controlada», mais ainda do que de disciplina e normalização de comportamentos. A descrição do isolamento das favelas, em relação à cidade, enquanto espaço social e geográfico de atuação policial, foi bem descrito por Machado e Leite (neste volume).

Kant de Lima e Miranda (neste volume) argumentam que a polícia no Brasil acaba por servir um propósito paradoxal: a manutenção de uma ordem pública desigual numa sociedade de iguais. Assim a polícia teria um *ethos* ambíguo, ao assumir explicitamente valores de uma sociedade democrática, ao mesmo tempo que pratica ações que implicitamente traduzem valores contrários a uma ordem igualitária, promovendo a coexistência de lógicas jurídicas, uma inscrita e outra omissa. Não admira assim que o tema do policiamento e das complexidades envolvidas na segurança pública, mais do que as organizações policiais *por dentro*, tenha ocupado a maior parte da agenda de reflexão académica no Brasil. Em boa medida, os textos académicos acabam por conter eles próprios um

---

<sup>4</sup> Durante os Jogos Pan-americanos (2007), o Complexo do Alemão, conjunto de favelas apontado pela comunicação social como o quartel-general da maior feição de tráfico de drogas do Rio de Janeiro, esteve cercado durante a realização do evento com uma força de 450 homens, com o apoio da Força Nacional de Segurança. A operação implicou um número considerável de mortes oficialmente reconhecidas como autos de resistência, embora vários cadáveres apresentassem sinais claros de execução. Mais recentemente, em Novembro de 2010, no âmbito do projeto Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) o Complexo do Alemão foi novamente ocupado. Desta feita, a operação envolveu mais de 2000 operacionais, entre polícias militares, polícias civis e militares das Forças Armadas (Exército e Marinha). A manutenção da ordem pública no local ficou entregue ao Comando Militar do Leste do Exército por um período de um ano e meio.

ímpeto reformista não só do policiamento como de toda a sociedade brasileira.

Na viragem do milénio, alguns autores refletem sobre os efeitos de uma história mais curta – penetrada por todo um conjunto de movimentos sociais, culturais e políticos – onde se antevê a possibilidade de «virar uma página histórica» (Caldeira 2006; Lima e Sinhoretto neste volume). Ou seja, também aqui o foco se volta para tudo o que diz respeito às organizações policiais e cria os seus efeitos a partir do exterior: reformas do Estado democrático, ampliação do debate público, formas de participação cívica alargada às instituições. Tendo vários focos e orientações, um tal movimento culmina no impressionante e entusiástico Fórum Brasileiro de Segurança Pública.<sup>5</sup> Esta é uma forma de encontro e expressão de tendências de mudança no Brasil, muito plural e variado, e que inclui enormes reuniões anuais com secretários de segurança de vários estados e municípios, agentes do setor público, autoridades das polícias, ativistas e académicos. O fim é induzir reformas nos mais diversos setores de segurança pública brasileiros. O Fórum vai no sexto encontro nacional. Ainda que nascendo como contracorrente, este ganha dinamismo, seguindo aparentemente uma matriz muito similar à de outros movimentos sociais brasileiros, quer do passado quer do presente.<sup>6</sup>

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) é também exemplo de uma nova problematização da questão da segurança pública no Brasil. Projeto ambicioso, desenvolvido numa lógica interministerial, este surge com o propósito de articular políticas públicas de segurança com ações de cariz social. Iniciado em 2007, e com um orçamento de quase sete biliões de reais até 2012, o programa inclui vários projetos e um largo espectro de ações que se articulam a nível municipal, estadual e federal, procurando consolidar as diretrizes estabelecidas pelo Sistema Único de Segurança Pública.<sup>7</sup> Todavia, tal programa está hoje a

---

<sup>5</sup> V. mais em <http://www2.forumseguranca.org.br/> (última consulta em Fevereiro de 2012).

<sup>6</sup> A este título rever as descrições de Cristiana Bastos para as respostas sociais à sida no Brasil dos anos 80 e 90 (Bastos 2002). Embora não seja aqui possível detalhar, também no caso do Fórum e de outras ações pela mudança do policiamento, é possível perceber como se conjugam, a partir dos anos 2000, o contexto sociológico, ligações entre instituições de poder e da segurança, movimentos sociais nacionais, e também relações internacionais, neste caso preferencialmente dirigidas para outros países da América Latina, mergulhados em panoramas semelhantes e em busca de soluções também elas plurais para o par segurança/violência.

<sup>7</sup> V. mais em: <http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJ3444D074ITEMI D2C7FC5 BAF0D5431AA66A136E434AF6BCPTBRNN.htm> (última consulta em Fevereiro de 2012).

ser reequacionado e é possível que faça retroceder muitas políticas se for desinvestido.

A experiência recente das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Rio de Janeiro, para apenas salientar um caso entre muitos de outros estados e cidades do Brasil, porventura até com mais história e penetração social, é parte intrínseca deste processo de possível contraciclo. Embora seja descrito por vezes como oportunidade política «eleitoralista» de um governador de estado, as UPP têm sido apresentadas pelas autoridades como «um novo modelo de Segurança Pública e de policiamento que promove a aproximação entre a população e a polícia, aliada ao fortalecimento de políticas sociais nas comunidades» (SESEG-RJ).<sup>8</sup> Oficialmente defendida como uma experiência baseada nos modelos de policiamento comunitário e de proximidade, o projeto das UPP começou a ser implementado no fim de 2008 no Rio de Janeiro, tendo a primeira experiência ocorrido na favela Santa Marta. Desde então, o projeto tem experimentado uma popularidade considerável e tem vindo a ser implementado em outras favelas do Rio de Janeiro, além da transferência para outros estados brasileiros, e da inspiração para outros países da América Latina.

À entrada de 2012 existem dezassete UPP em funcionamento no Rio, sendo responsáveis pelo policiamento de vinte e cinco favelas. Não é pouco comum ouvir os seus críticos considerarem as UPP um projeto de policiamento para os pobres, de ocupação e contenção territorial de estilo militar, politicamente comprometido, destinado à proteção da produção de grandes eventos internacionais a ocorrer no Rio em entre 2012 e 2016.<sup>9</sup> Embora se desenhem denúncias da reprodução de abusos já conhecidos na história da Polícia Militar, com as UPPs verifica-se uma diminuição estatística da letalidade e são já visíveis outros focos de mudança. É de destacar como, embora ainda mal conhecida e recente, esta reorientação do policiamento nas favelas traz consigo novos questionamentos sobre as dominantes conceções do policiamento no Brasil; talvez não refletindo

---

<sup>8</sup> ASCOM SESEG. (2011). Conceito UPP: A Polícia da Paz. Ver mais em: [http://upprj.com/wp/?page\\_id=20](http://upprj.com/wp/?page_id=20) (última consulta em Fevereiro de 2012).

<sup>9</sup> O Rio de Janeiro será sede em 2012 da *Earth Summit Rio + 20* – Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável; em 2014, o Brasil será a sede do Mundial de Futebol da FIFA, estando o Rio de Janeiro definido como o local da final da competição; em 2016, a cidade será a sede dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos. Cabe ainda apontar que já em 2011 o Rio foi sede dos Jogos Mundiais Militares. V. artigo de Ignacio Cano em: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/nov/29/rio-de-janeiro-world-cup> (última consulta em Fevereiro de 2012).

tanto o clamor por direitos universais mas sim a negociação social de limites impostos ao exercício da violência em nome da segurança.<sup>10</sup>

As UPP não se encontram ainda refletidas nos textos deste volume, precisamente pela sua tenra infância. Mas estas são já reflexo do que se diz nos textos dos autores brasileiros que aqui se podem ler. Todos eles refletem a impossibilidade de manutenção *ad eternum* da longa história de policiamentos arbitrários e descontínuos, produtos e produtores de sociabilidades violentas, sobretudo em favelas e periferias urbanas, isto é, amplamente desajustados ao projeto democrático e à manutenção de *continuum* e previsibilidade dos quotidianos de vida e de trabalho que criam a dinâmica social, económica e política da vida urbana (Machado da Silva, 2008). Tal é algo que não faz sentido há muitos anos para académicos, intelectuais, *opinion makers*, ativistas e participantes em organizações não-governamentais, cidadãos em geral e, provavelmente mais ainda, para os habitantes das acoissadas favelas do Rio de Janeiro quando são livremente convidados a pronunciar-se sobre as suas vidas.

É preciso dizer que o tema da violência urbana e das franjas escorregadias entre os domínios do político, policial e militar – em particular com o recrudescimento das milícias – se tem vindo a consagrar no Brasil. O debate é denso e reflexivo, não sendo possível dar conta de toda a corrente bibliográfica. Dir-se-ia que existe um forte conjunto de académicos especializados em evidenciar os problemas estruturais, conjunturais e «epidémicos» da insegurança, da violência e da desigualdade, dinâmicas nas quais participam também as polícias. As políticas e práticas do policiamento, como primeiro passo das insuficiências de uma justiça formal, desigualmente distribuída, ocupam hoje um lugar central nas ciências sociais. Mas, como referiu recentemente Marcos Bretas, consagrado historiador da polícia carioca, se os académicos brasileiros têm estado bem preparados e munidos de teorias para explicar *o que não corre bem na polícia* e na gestão da violência urbana no Rio, nem sempre parecem estar preparados para refletir sobre *o que resulta*.<sup>11</sup> Uma longa tradição de descon-

---

<sup>10</sup> V. mais em Machado da Silva 2010. «Afinal, qual é das UPPs?», in *Observatório das Metrópoles*: [http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/artigo\\_machado\\_UPPs.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/artigo_machado_UPPs.pdf) (última consulta em Fevereiro de 2012).

<sup>11</sup> Ouvi este comentário de Bretas por ocasião do 4th (Post) Colonial Policing Workshop: «*Reflections on Colonial and Postcolonial Policing in the (former) Portuguese Empire*», 14-15 de Abril de 2011, Porto, organizado por Conor O'Reilly do GERN (Groupement européen de recherche sur les normativités). Note-se, todavia, que estudos recentes têm apontado contínuas hostilidades entre moradores e policiais do UPPS, bem como que mais de metade desses policiais preferia trabalhar noutra local (v. CESEC 2012, [www.uacamsec.com.br](http://www.uacamsec.com.br); pesquisa em Agosto de 2012).

fiança face aos agentes da segurança pública é tão notória quanto os dilemas e desajustes históricos que os mesmos enfrentam.

## Polícia em Portugal

Em Portugal não poderíamos falar nos mesmos termos. De facto, a história regional desta parte do mundo, desde a retoma democrática de 1974 e com a entrada na União Europeia em 1986, é uma outra. O campo da «segurança interna» é porventura uma terminologia ainda tão recorrente quanto a de «segurança pública». O campo da segurança dos cidadãos e do Estado tem-se pautado por uma tendência que continua a ter um enorme peso: a definição da instituição policial enquanto polícia nacional e a tentativa de manutenção do seu monopólio também no plano do policiamento local, cobrindo a generalidade do território nacional (Fernandes e Valente 2005). Aliado a este reforço de polícia nacional surgiram ideias concretas de reforma e de modernidade em democracia (Frois 2008).

Em Portugal, o que tem separado ambas as polícias nacionais ditas de competência genérica, a Guarda Nacional Republicana (GNR) e a Polícia de Segurança Pública (PSP), tem sido exatamente uma divisão territorial e o seu *ethos* corporativo. Mas ao contrário do que sucede no Brasil, ambas as forças da ordem em Portugal estão habilitadas a conduzir um processo policial, por mais complexo que seja, do início ao fim. A GNR tende a vigiar amplas áreas rurais, enquanto a PSP policia as densas cidades. A primeira manteve o seu caráter militar desde a formação, tardia, quando comparada com outros contextos europeus (Cerezales 2011); a segunda foi sendo alimentada por recrutas civis e, mais recentemente, desde o final dos anos 1980, com comandos e elites formados na própria polícia. Para além das referidas, uma outra força de polícia nacional, a Polícia Judiciária (PJ), tem como competência investigar os crimes especialmente graves e violentos, bem como os de caráter internacional. Outros serviços policiais nacionais surgiram: o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), para apenas referir os mais conhecidos. Portugal conta ainda com as polícias municipais, que são órgãos de polícia administrativa e cujo âmbito de atuação é restrito. Todavia, Machado e Santos (neste volume) evidenciam como expectativas demasiado altas sobre a eficácia do trabalho da investigação policial não correspondem hoje à realidade policial portuguesa.

Depois de um período pós-revolucionário de uma certa inibição policial na ocupação do espaço público urbano e rural, foram-se sucedendo atos reformistas dos maiores corpos de polícia nacional, a GNR e a PSP,

observando-se um movimento de renovação das suas fileiras com jovens, homens e mulheres, nos domínios operacionais e oficiais.<sup>12</sup> Em suma, a reinstitucionalização democrática da polícia passa por duas forças. Primeiro, associa-se ao incremento de atos legislativos<sup>13</sup> e menos a uma revisão e criação de procedimentos e protocolos para o policiamento. Em segundo lugar, associa-se à reconquista de uma «imagem pública» de polícia que tem passado por uma certa ideia de modernidade, associada ao controlo burocrático e a novas tecnologias de vigilância (Frois 2008). Tal ideia passou por apagar de uma vez por todas a identificação das polícias a um gasto projeto ditatorial, algo que não se evidenciaria tão claramente em vários estados brasileiros. É preciso lembrar que o século XX português foi marcado por um dos mais longos períodos ditatoriais da Europa, de 1926 a 1974. Também aqui as polícias serviram como instrumento de opressão e controlo político das autoridades do regime sobre a população, muito particularmente através da ação das polícias políticas (Ribeiro 1995; Mateus 2004; Pimentel 2007).

Hoje, em Portugal, supõe-se que as polícias espelham a ação governativa. As polícias e a segurança são tidas como um assunto do Estado de direito (Sarmiento 2010). Como nos habituámos a reconhecer, em ciências sociais, certas diferenciações semânticas podem ser socialmente determinantes. Os polícias de rua no Rio são conhecidos como «cabos», «soldados», «sargentos» ou, genericamente, «praças», sempre separados das populações pelo estatuto militar. Em Lisboa, no Porto ou noutra cidade média portuguesa, estes são os «agentes da autoridade», no meio rural os «guardas», não questionados no seu mandato embora sem uma reconhecida e contínua rotina de relacionamento com os cidadãos. Ao contrário da polícia militar brasileira, que se diz «ostensiva», reconhece-se genericamente que as principais polícias de amplitude nacional em Portugal são «preventivas». Mas não sem custos. A identificação dos corpos de polícia nacionais com o Estado português criou nas polícias um pendor civilista e orientado para o serviço público com princípios e normas relativamente fixas, mas também uma espécie de hiperburocratismo.

Dito de outro modo, são ainda hoje perceptíveis os efeitos de uma máquina pesada administrativa, de altos comandos e direções nacionais distantes, mas com diretivas muito presentes nas esquadras de polícia, local-

---

<sup>12</sup> A reorganização destas polícias no final do século XX e as sucessivas revisões dos códigos penais (a última em 2007) viriam a consolidar-se com o alargamento de competências de investigação criminal (Lei de Organização da Investigação Criminal de 2008).

<sup>13</sup> V., por exemplo, a Lei de Segurança Interna de 1987, Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto.

mente presentes em diferentes bairros das cidades. Tal modelo tem esvaziado a necessidade de pensar profissionalmente os procedimentos, oferecer autonomia às polícias, iniciativa e confiança na ponta e, como tal, a capacidade de inovação do policiamento, que poderiam significar a implementação dos programas de policiamento comunitário e de proximidade (v. Durão neste volume). Não por acaso Portugal foi até final do século XX um dos países da União Europeia com mais polícias por habitante. Mas foi também o país com maior percentagem de cidadãos insatisfeitos com o trabalho desenvolvido pelas autoridades policiais e a maior taxa de não participação de crimes às autoridades, designadas na criminologia por «cifras negras», por falta de confiança na eficácia do sistema de justiça criminal (Ferreira 1998, 129). É possível que este aspeto se veja agravado pela identificada e estudada morosidade da justiça portuguesa (Gomes 2011).

Os projetos de policiamento local têm vindo a ser marcados quer pela relativa invisibilidade pública das polícias municipais quer, mais ainda, por uma certa indefinição do lugar das unidades de esquadra de polícia no modelo organizacional atual (v. Durão 2008). Deste modo, as políticas práticas dos «burocratas de rua» em Portugal estão muito subordinadas à alta administração, perdendo a capacidade de readaptar as políticas de governo às exigências das ruas, aspeto essencial do seu trabalho, como bem defendeu Michael Lipsky (1980). É inegável que com a democracia cresceram as pressões e exigências do policiamento local (Reiner 1996; Bayley 2006). Como defende Newburn (2008), uma pressão crescente para a localização do policiamento surge de mãos dadas com a tendência para a sua amalgamação e centralização, devido à penetração da lógica de gestão privada no Estado. Como se depreende, a tensão é imensa, sem benefícios óbvios para o controlo de um tipo de criminalidade cada vez mais móvel e variado. Tal foi bem identificado no caso recente da reforma nacional da polícia belga (Ponsaars *et al.* 2010). Um tal modelo de polícia de governo, que vê os cidadãos como consumidores e é alimentado por objetivos de performance estatística, à imagem do que acontece em países como França, evidencia as suas insuficiências, demonstra o seu esgotamento histórico, quando não recompõe velhas contradições (v. Matelly e Mouhanna 2007; Mouhanna 2011; Durão 2010 e 2011).<sup>14</sup> Numa corrente de abertura às populações surgiram em

---

<sup>14</sup> A título de interesse, leia-se o resumo do seminário «Reinventer la Police urbaine», proferido por Dominique Monjardet em 1999, Paris-Montréal (IHESI-PUCA), Setembro 2005: disponível em [http://ecole.org/seminaires/FS3/VC\\_26/VC191199.pdf/view](http://ecole.org/seminaires/FS3/VC_26/VC191199.pdf/view), (última consulta em Fevereiro de 2012).

Portugal os programas de policiamento de proximidade, criados nos anos 1990 por determinação ministerial e reforçados organizacionalmente em 2006 (cf. Oliveira 2006). Mas se acreditarmos com Nigel Fielding que estes se fundam na ideia minimal de partilha da informação com as comunidades e de um exercício mais «liberal» do policiamento (cf. 1995, 24), a proximidade tem sido um projeto sempre adiado e nunca totalmente consumado nas cidades portuguesas (v. Durão 2008, neste volume).

Surgem no horizonte algumas exceções, como a criação de contratos locais de segurança no país, onde se destaca o caso pioneiro e mais desenvolvido de Loures, inspirado por políticas europeias.<sup>15</sup> Porém, as suas dinâmicas internas não são publicamente escrutinadas. Mais importante, estas experiências locais tendem a ser olhadas pelas elites das organizações policiais nacionais como desafio a um poder e uma autonomia institucional reconquistados nos anos 1990, após os turbulentos anos da redemocratização e reinstitucionalização das polícias no país. Como tal, não admira que tais inovações reflitam sobretudo projetos de governo da administração interna. Estas refletem menos a possibilidade de as unidades de polícia locais se renovarem profissionalmente, negociarem abertamente a criação dos seus próprios projetos de policiamento e, de forma regulamentada, irem justificando a sua autonomia. Em suma, foi o próprio policiamento enquanto atividade profissional, e não meramente de aplicação da lei ou de transmissor de grandes políticas de governo aos cidadãos, que acabou por perder o seu apelo no curso da história portuguesa recente.

As peculiares condições de vida e de trabalho dos polícias em Portugal acabaram por atrair sobre si a curiosidade. As esquadras de polícia das maiores cidades são muito juvenis. Na PSP, por exemplo, o limite mínimo de admissão implica ter a escolaridade obrigatória completa, os 12 anos do ciclo escolar. Mas tal não foi suficiente para ativar mudanças cruciais no *modus operandi* do trabalho policial. Diferentes autores sugerem linhas interpretativas distintas. Uns sublinham o peso da administração central, da hierarquia, o traçado das carreiras, o estatuto incerto das esquadras no modelo português, efeitos das interpretações e classificações policiais do contexto social da atividade (Durão 2008, neste volume). Outros apontam razões de ordem psicológica, onde se sublinha a propensão do trabalho e da profissão de polícias para situações de *stress*,

---

<sup>15</sup> V. «Manual de Diagnósticos Locais de Segurança. Uma Compilação de Normas e Práticas Internacionais» (2010).



sobretudo nas atividades de patrulha em contacto com cidadãos, o que geraria determinados efeitos emocionais nos agentes, ainda que os valores destes em Portugal tenham tendência para ser baixos (v. Oliveira e Queirós neste volume).

A influência das biografias e dos planos subjetivos de polícias no seu trabalho é talvez um dos aspetos mais dignos de compreensão antropológica (Durão 2011). É de notar que nos primeiros anos, sendo recrutados em todo o país, os polícias são maioritariamente colocados nos grandes comandos metropolitanos (Lisboa, Porto e Setúbal). Quem ingressa na carreira de agente, de chefe ou de oficial surge um pouco de todo o lado, com incidência nas regiões norte e centro interior. Tal leva a que os desafiantes comandos metropolitanos, onde se experimenta um maior volume de trabalho e os problemas policiais e sociais mais complexos, sejam considerados «lugares de passagem» onde poucos entre os agentes e os chefes almejam desenhar uma carreira. As «aspirações sociais» (Appadurai 2004) de muitos jovens polícias, constituída a partir do que se imagina serem as oportunidades organizacionais, com uma redução estrutural de oportunidades profissionais para a progressão, situa-os no desejo de regresso às terras, a pequenos comandos e esquadras regionais de polícia que consideram «terminais». Todavia, muitos deles passarão os primeiros anos da atividade, nuns casos cinco, noutros dez, noutros vinte, quando não uma vida, a trabalhar nos lugares onde não possuem nem a residência principal nem as famílias, onde se consideram «estrangeiros», na aceção simmeliana, perto mas distantes.<sup>16</sup> Os polícias são migrantes nas cidades onde ficam deslocados durante um longo período da vida e, quando regressam finalmente a casa, mantêm-se estrangeiros e distantes de famílias e locais em cujas rotinas não participaram durante anos a fio (v. Durão 2008, cap. 7).

A dinâmica descrita faz da comunidade profissional dos polícias uma comunidade de deslocados, de polícias muito móveis entre serviços, esquadras e lugares, mas que nutrem a expectativa de se fixarem, quer na burocracia (um posto de trabalho «seguro»), quer na geografia do país (um lugar não só para trabalhar mas para viver). A administração e a burocracia toda ela se organiza, histórica e funcionalmente, com base neste impasse intrínseco, sabendo que não pode oferecer aos seus funcionários uma solução para expectativas goradas por anos de espera, já que as vagas disponíveis nos pequenos comandos são sempre muito menores do que

---

<sup>16</sup> V. tradução inglesa [http://www.infoamerica.org/documentos\\_pdf/simmel01.pdf](http://www.infoamerica.org/documentos_pdf/simmel01.pdf) (última consulta em Fevereiro de 2012).

nas grandes cidades. Ao mesmo tempo a administração não abre mão do que constitucionalmente as suas elites consideram ser um direito: o de todos os nacionais terem as mesmas possibilidades de concorrer a forças da ordem que, por definição, são nacionais. Ou seja, trata-se de uma instituição policial que se identifica com um estado e que visa representar uma nação. Entretanto, perante um tal aparato, tão difícil de administrar e gerir também pela sua penetração local em esquadras de polícia, toda a dimensão de reflexão e renovação do trabalho profissional nas esquadras parece manter-se em segundo plano.

No Brasil as condições e organização de vida dos polícias não parecem ter despertado em si mesmo grande interesse académico. A discussão está mais voltada para questões como a distribuição desigual de salários, a gestão dos horários nas unidades (sem standardização), os «bicos», ocupações de polícias à margem da lei, propiciando o envolvimento em redes e negócios obscuros e violentos, surgindo como elementos explicativos para problemas perenes das polícias e, sobretudo, do policiamento e da justiça (v., por exemplo, Lemgruber *et al.* 2003; Soares 2006, 2011). Tal acabou por se refletir no apelo da consagração dos direitos humanos e ampliação da cidadania nas próprias polícias. É justo dizer que tal campo da segurança e da ordem pública nunca se apresentou em Portugal, nem de perto nem de longe, tão exigente como no Brasil urbano, colonial e imperial, entre os séculos XVIII e XIX (comparar Fatela 1989 e Vaz 1998 com Bretas 1997a, 1997b e Bicalho 2003).

Em Portugal, diferentemente do Brasil, o crime não é exatamente um negócio partilhado por muitos, embora não se tenha um bom retrato da participação dos polícias e agentes da justiça na corrupção e nas franjas opacas do sistema (v. Sousa 2011). Diríamos que se vive um ambiente de ciclos de «crime de conjuntura». Em meados dos anos 2000, quando um dos autores deste texto se encontrava em contacto direto com polícias de esquadra em Lisboa, partilhava-se nesse meio a noção de que pelo menos na cidade a onda de crimes eram os furtos de telemóveis e carteiras, roubos por esticção, eventualmente burlas (Durão 2008). Mais tarde surgiram os famosos roubos das caixas multibanco e o *carjacking* nas gasolinéiras, que levaram a que em 2008 se falasse de uma onda de criminalidade violenta no país.<sup>17</sup> Todavia, a pequena criminalidade nunca dei-

---

<sup>17</sup> Helena Machado e Filipe Santos (2009) falam sobre o conceito de *carjacking* como resultado de uma narrativa mediática que constrói um «drama público». Após uma análise de conteúdos, segundo os autores não haveria uma onda de fundo de aumento da criminalidade no país, mas sim o tradicional roubo de veículos, agora reinvestido de um discurso mediático que o empolgaria.

xou de ser a mais registada. Cresceriam, também motivados por mudanças legislativas, os crimes contra a pessoa.<sup>18</sup>

Refletir sobre o policiamento em Portugal parece vir sempre depois de um sem-número de outros discursos que competem pela atenção dos leitores, usuários do sistema e públicos académicos. São muito mais frequentes as reflexões políticas, sociais e mediáticas sobre a própria instituição policial e de como esta reflete ou não as preocupações da sua tutela governamental, a política maior do Estado – a *alta polícia com baixa política*, como diria L’Heuillet (2004). Ou seja, no caso português, falar de policiamento remete de imediato, no espírito de qualquer um, para a instituição polícia pública, para as corporações mais visíveis, a PSP e a GNR. Tal é tanto mais evidente quando verificamos que toda a discussão mediática sobre os principais aspetos que dizem respeito à polícia se fixa nas dimensões do seu governo e menos nas execuções locais do seu mandato, não se clamando assim tão frequentemente pelo escrutínio profissional e legal dos polícias. Talvez porque impresso numa sociedade com baixos índices oficiais de criminalidade registada, em Portugal o policiamento parece ter caído numa certa indiferença sociológica.

## Aproximações comparativas

Se considerarmos alguns indicadores quantitativos principais relacionados com a atividade policial, podemos ter uma ideia da diferença dos contextos em que os policiamentos são contemporaneamente produzidos. Em 2009, último ano para o qual obtivemos dados comparativos, Portugal contabilizava uma população de 10 637 713 habitantes. O país contava, entre PSP e GNR, com um efetivo de 45 951 polícias, apenas considerando os elementos a desempenhar funções policiais. Este número traduz-se em mais de quatro polícias por mil habitantes. Naquele ano foram alvo de registo policial 144 homicídios voluntários consumados (RASI 2009). Na sua atividade operacional, os corpos de polícia por-

---

<sup>18</sup> De acordo com os dados de 2010, o crime de violência doméstica constitui hoje a terceira tipologia criminal mais participada em Portugal (logo a seguir a «outros furtos» e a «furto em veículo motorizado»). Este foi o primeiro ano em que o volume de participações ultrapassou o relativo às «ofensas à integridade física voluntária simples», posicionando a violência doméstica como o crime mais participado na categoria dos crimes contra as pessoas. Em 2010 foram registadas 31 235 participações por violência doméstica, o que dá o impressionante total de 86 participações por dia (Relatório Violência Doméstica 2010, DGAI MAI).

tugueses em conjunto (PSP, GNR, PJ, SEF e DGAM) foram responsáveis pela morte de seis indivíduos e contaram entre as suas forças e serviços com dois elementos mortos em serviço (um na GNR outro no SEF).

No caso do Brasil, tomamos como objeto de comparação o estado do Rio de Janeiro, por ser o caso mais tratado nos capítulos deste volume. Em 2009, a população era de 15 993 583 habitantes (Anon. 2010) e contava com um efetivo de 46 878 polícias entre a Polícia Militar e a Polícia Civil. Este efetivo significa um rácio de quase três polícias por mil habitantes. No referido ano foram registados 5318 homicídios dolosos no estado do Rio (AAVV 2010). A PMERJ e a PCERJ, em conjunto, foram responsáveis pela morte de 1048 indivíduos no decorrer das suas atividades operacionais, o que equivale a uma letalidade policial 174 vezes superior à portuguesa. Convém salientar que existem vários problemas nestes registos oficiais. As classificações policiais tendem a ocultar homicídios (Miranda, Dirk e Pita 2007). O conhecido «auto de resistência» é uma das classificações que iludem os números, para não falar das mortes conduzidas por agentes fora de serviço – as designadas «execuções sumárias» – e ainda as que não figuram nos dados oficiais precisamente por serem ocultadas, aspetos frequentemente assinalados em relatórios de Direitos Humanos (cf. Cano e Santos 2001). Vale a pena referir que estas corporações contaram nesse ano com 31 mortes nas suas fileiras.

A fraca alusão concreta aos temas da violência urbana ou, por consequência, ao que seriam os excessos discricionários dos polícias em Portugal – muito episódicos e situados no período de atuação mais intensiva e visível da Inspeção Geral da Administração Interna (IGAI), sensivelmente entre 1996 e 2006 – demonstra que neste lado do Atlântico o campo científico da reflexão sobre polícia seguiu outros rumos. Nos capítulos sobre contextos portugueses é muito frequente a presença do pensamento disciplinar, propostas que se inscrevem em modelos de conhecimento do mundo concretos – os da sociologia, da psicologia e da antropologia. O mesmo não é tão notório nos capítulos sobre contextos brasileiros. O propósito reformista, no segundo caso, ilude frequentemente tais fronteiras do conhecimento humano e social. Não admira que nos textos brasileiros o Brasil e as suas cidades se afirmem como contextos ultracentrados e nos textos de portugueses surjam referências, aqui e ali, à inclusão do caso português em contextos mais globais (v. Neves; Machado e Santos; Moura e Santos neste volume).

Esta primeira reunião de textos sobre policiamentos e ordem pública permite atingir pelo menos três objetivos importantes: o primeiro é conhecer melhor algumas experiências contemporâneas do policiamento,

da segurança pública e das organizações policiais brasileiras e portuguesas. Deste modo, a comunicação estabelece-se entre os dois mundos lusófonos que mantêm entre si intensas conexões e circuitos históricos e presentes. E ao fazê-lo, permite alargar as referências conceptuais e teóricas deste campo de estudos que tem sido sustentado e alimentado por análises empíricas dos mundos anglo-saxónicos e da Commonwealth. O terceiro ponto fundamental reside na importância de tornar os tópicos de estudo – o policiamento contemporâneo e as suas fontes de ativação e manutenção – aspetos mais centrais das ciências sociais que se fazem dos dois lados do Atlântico. Se no Brasil este é hoje um dado relevante, falta ainda sublinhá-lo em Portugal.

Na primeira parte do livro, estão reunidos textos que permitem caracterizar o policiamento em ambos os países, incluindo-os numa ampla malha explicativa. Os problemas, as tensões e os desafios que o policiamento enfrenta, quer no Brasil quer em Portugal, são analisados sob os prismas histórico, político, social e organizacional. Consideradas as singularidades de cada capítulo e de cada país, transparece neste conjunto de trabalhos a centralidade de dois processos: por um lado a democratização recente de sociedades marcadas por regimes autoritários longos e, por outro lado, as tentativas e os processos de modernização e reforma das instituições policiais, sendo este pautado, num e noutro país, pelas suas tradições políticas, jurídicas e sociais. Ressalta aqui o interesse da discussão sobre policiamento, ordem pública e sobre as instituições policiais como exercício necessário para o melhor conhecimento da própria ordem democrática.

A segunda parte da obra trata de temas relacionados com o mandato policial e todo um rol de ambiguidades que concorrem para a (in)definição e transformação desta *sui generis* profissão. Os autores analisam a relação entre a polícia e o público de forma mais geral, mas também interações entre polícias e segmentos mais específicos da população, de modo a entender em contexto como se constitui social e historicamente o mandato policial. A partir da observação das políticas de segurança, de novas experiências de polícia e de mitos existentes sobre o trabalho da polícia e sobre a génese do crime, os autores examinam o potencial impacto, seja ele negativo ou positivo, que estas ambiguidades transportam para a constituição da ideia de polícia e para a sustentação de políticas de segurança repressivas ou preventivas.

Por fim, a terceira e última parte inclui um conjunto variado de trabalhos que abordam o tema dos direitos humanos, dilemas da polícia e dos polícias, e a necessidade de garantir os direitos fundamentais dos ci-

dados. Uma característica comum entre os textos é o facto de chamarem a atenção para questões que, num país e noutra, têm sido relegadas para segundo plano. Assim, da crítica feminista ao carácter androcêntrico dos estudos de segurança, passando pela importância das ouvidorias de polícia e da formação dos polícias, chegando à propensão dos operacionais da polícia para a manifestação de *stress* e *burnout*, todos os capítulos iluminam assuntos incontornáveis quando se visa estudar polícia, segurança e ordem pública.

## Bibliografia

- AAVV. 2010. *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- Anon. 2010. Armazém de Dados - Instituto Pereira Passos. *População residente – Brasil, Estado do Rio de Janeiro e Município do Rio de Janeiro – 1872/2000/2010 (tabela n.º 483)*. <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>.
- Appadurai, Arjun. 2004. «The capacity to aspire culture and the terms of recognition». In *Culture and Public Action*, orgs. Vijayendra Rao e Michael Walton. Stanford: Stanford Social Sciences.
- Arendt, Hannah, 1970. *On Violence*. Orlando: Harcourt Brace Javanovich, 59-84.
- Armazém de Dados – Instituto Pereira Passos. 2010. *População Residente – Brasil, Estado do Rio de Janeiro e Município do Rio de Janeiro – 1872/2000/2010 (Tabela N.º 483)*. <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>.
- ASCOM SESEG. 2011. «Conceito UPP: A Polícia da Paz.» In *UPP Repórter*. [http://upprj.com/wp/?page\\_id=20](http://upprj.com/wp/?page_id=20) (consulta a 4 de maio de 2011).
- Balestreri, Ricardo Brisolla. 2003. *Direitos Humanos: Coisa de Polícia*. Porto Alegre: Centro de Assessoramento a Programas de Educação para a Cidadania.
- Bastos, Cristiana. 2002. *Ciência, Poder, Ação: As Respostas à Sida*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Bayley, David H. 2006. «O Futuro do policiamento». In *Padrões de Policiamento*, org. David H. Bayley. São Paulo: Edusp, 229-243.
- Bayley, David H., e Clifford D. Shearing. 1996. «The future of policing». *Law & Society Review*, 30 (3): 585-606.
- Beato, Cláudio, Bráulio Figueiredo A. Silva, e Ricardo Tavares. 2008. «Crime e estratégias de policiamento em espaços urbanos». *Dados* 51 (3): 687-717.
- Bicalho, Maria Fernanda. 2003. *A Cidade e o Império. O Rio de Janeiro no Século XVIII*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Bittner, Egon. 1970. *The Functions of the Police in Modern Society*. Washington DC: National Institute of Mental Health.
- Bretas, Marcos Luiz. 1997a. *A Guerra das Ruas. Povo e Polícia na Cidade do Rio de Janeiro*. Ministério da Justiça: Arquivo Nacional.
- Bretas, Marcos Luiz. 1997b. *Ordem na Cidade. O Exercício Cotidiano da Autoridade Policial no Rio de Janeiro: 1907-1930*. Rio de Janeiro: Rocco.

- Caldeira, Teresa, 2006, «‘I came to sabotage your reasoning!’: violence and the resignifications of justice in Brazil». In *Law and Disorder in the Postcolony*, orgs. Jean Comaroff e John L. Comaroff. Chicago: Chicago University Press, 102-149.
- Cano, Ignacio e Nilton Santos. 2001. *Violência Letal, Renda e Desigualdade Social no Brasil*. Rio de Janeiro: 7 Letras.
- Cerezales, Diego Palacios. 2011. *Portugal à Coronhada: Protesto Popular e Ordem Pública nos Séculos XIX e XX*. Lisboa: Tinta-da-China.
- Cerqueira, Carlos Magno Nazareth. 2001. *O Futuro de uma Ilusão: O Sonho de uma Nova Polícia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, Fundação Ford.
- Choongh, Satnam. 1997. *Policing as Social Discipline*. Oxford: Clarendon Press Oxford.
- Departamento de Recursos Humanos – Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública. 2009. *Balanço Social 2009*.
- Direção de Recursos Humanos da Guarda Nacional Republicana. 2009. *Balanço Social 2009*.
- Direção-Geral da Administração Interna. 2010. «Manual de Diagnósticos Locais de Segurança. Uma Compilação de Normas e Práticas Internacionais (versão adaptada de Guidance on Local Safety Audits. A Compendium of International Practice)». Lisboa, xi-xii. Retirado de <http://www.dgai.mai.gov.pt/?area=000&mid=000&sid=000&ssid=000&cid=CNT4c5008ec75a54> (consulta em janeiro de 2012).
- Direção-Geral da Administração Interna. 2010. *Manual de Diagnósticos Locais de Segurança. Uma Compilação de Normas e Práticas Internacionais (Versão Adaptada de Guidance on Local Safety Audits. A Compendium of International Practice)*. Lisboa: DGAI. Retirado de <http://www.dgai.mai.gov.pt/?area=000&mid=000&sid=000&ssid=000&cid=CNT4c5008ec75a54> (consulta em janeiro de 2012).
- Durão, Susana. 2008. *Patrulha e Proximidade: Uma Etnografia da Polícia em Lisboa*. Coimbra/São Paulo: Almedina.
- Durão, Susana. 2010. «Engenharias do policiamento em Portugal. No campo com os policiais de segurança pública». In *Conflitos, Direitos e Moralidades em Perspectiva Comparada*, vol. 1, orgs. Roberto Kant de Lima, Lucía Eilbaum e Lenin Pires. Rio de Janeiro: Garamond, 143-162.
- Durão, Susana. 2011. «Polícia, segurança e crime em Portugal: ambiguidades e paixões recentes». *Etnográfica*, 15 (1): 129-152.
- Ellison, Graham, e Conor O’Reilly. 2008. «‘Ulster’s policing goes global’: The police reform process in Northern Ireland and the creation of a global brand». *Crime, Law and Social Change*, 50 (4-5) (June): 331-351.
- Emsley, Clive. 1996. *The English Police: A Political and Social History* (2.ª ed.). Harlow: Longman.
- Fatela, João. 1989. *O Sangue e a Rua. Elementos para uma Antropologia da Violência em Portugal (1926-1946)*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Feghali, Jandira, Candido Mendes, e Julita Lemgruber, orgs. 2006. *Reflexões sobre a Violência Urbana. (In)Segurança e (Des)Esperanças*. Rio de Janeiro: Mauad Editora.
- Fernandes, Luís Fiães, e Manuel Monteiro Guedes Valente. 2005. *Segurança Interna – Reflexões e Legislação*. Lisboa: Almedina.
- Ferreira, Eduardo Viegas. 1998. *Crime e Insegurança em Portugal: Padrões e Tendências, 1985-1996*. Oeiras: Celta.
- Fielding, Nigel. 1995. *Community Policing*. Oxford: Clarendon Press Oxford.
- Frois, Catarina, org. 2008. *A Sociedade Vigilante. Ensaios sobre Identificação, Privacidade e Vigilância*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

- Frois, Catarina. 2011. *Vigilância e Poder*. Lisboa: Mundos Sociais.
- Frois, Catarina. 2012. *Peripheral Vision. Politics, Technology and Surveillance*. Londres e Nova Iorque: Berghahn Books.
- Garland, David. 2002. *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago: Chicago University Press.
- Gomes, Conceição. 2011. *Os Atrasos da Justiça*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Gonçalves, Gonçalo Rocha. 2011. «Modernização policial: as múltiplas dimensões de um objeto historiográfico». CIES e-Working Paper n.º 116 (ISSN 1647-0893). [http://cies.iscte.pt/destaques/documents/WP\\_CIES116\\_Goncalves\\_000.pdf](http://cies.iscte.pt/destaques/documents/WP_CIES116_Goncalves_000.pdf) (consulta em janeiro de 2012).
- Holloway, Thomas H. 1997. *Polícia no Rio de Janeiro. Repressão e Resistência numa Cidade do Século XIX*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Human Rights Watch. 2009. *Força Letal: Violência Policial e Segurança Pública no Rio de Janeiro e em São Paulo*. Nova Iorque. <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/brazil1209ptweb.pdf>.
- Kant de Lima, Roberto. 1994. *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro. Seus Dilemas e Paradoxos*. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro.
- Kant de Lima, Roberto, Lucia Eilbaum, e Lenin Pires, eds. *Conflitos, Direitos e Moralidades em Perspectiva Comparada*, vol 1. Rio de Janeiro: Garamond.
- L'Heuillet, Hélène. 2004. *Alta Polícia, Baixa Política Uma Visão sobre a Polícia e a Relação com o Poder*. Lisboa: Editorial Notícias.
- Lemgruber, Julita, Leonarda Musumeci, e Ignacio Cano. 2003. *Quem Vigia os Vigias? Um Estudo sobre Controlo Externo da Polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy. Dilemas of the Individual in Public Services*. Nova Iorque: Russel Sage Foundation.
- Machado da Silva, Luiz A. 1999. «Criminalidade Violenta: Por uma nova perspectiva de análise». *Revista de Sociologia e Política*, UFPR – Curitiba, n.º 13: 45-58.
- Machado da Silva, Luiz A., org. 2008. *Vida sob Cerco: Violência e Rotinas nas Favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FAPERJ/Nova Fronteira.
- Machado da Silva, Luiz A. 2010. «Violência urbana, segurança pública e favelas – o caso do Rio de Janeiro atual». *Caderno CRH* (UFBA. Impreso), v. 23: 283-300.
- Machado, Helena, e Filipe Santos. 2009. «A moral da justiça e a moral dos media: Julgamentos mediáticos e dramas públicos». Coimbra: Centro de Estudos Sociais – Coimbra. Retirado de <http://www.ces.fe.uc.pt/publicacoes/oficina/333/333.pdf>.
- Matelly, Jean-Hugues, e Christian Mouhanna. 2007. *Police: des chiffres et des doutes*. Paris: Éditions Michalon.
- Mateus, Dalila Cabrita. 2004. *APIDE/DGS na Guerra Colonial: 1961-1974*. Lisboa: Terramar.
- Mingardi, Guaracy. 1992. *Tiras, Gansos e Trutas. Cotidiano e Reforma na Polícia Civil*. São Paulo: Editora Página Aberta.
- Miranda, Ana Paula Mendes de. 2000. «Cartórios: onde a tradição tem registro público». *Antropolítica* 8 (1 sem.): 59-75.
- Miranda, Ana Paula Mendes de, Renato Dirk, e Maria Victoria Pita. 2007. «Análise comparada (Rio de Janeiro e Buenos Aires) das políticas de produção de registros estatísticos criminais». *Paper da ST 8 – Conflitualidade social*, acesso à justiça e reformas nas coercitivas do Sistema de Segurança Pública do 31.º Encontro Anual da AN-POCS, Caxambu, Minas Gerais, 22-26 de outubro. Retirado de [http://urutau.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/Artigo2007008.pdf](http://urutau.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Artigo2007008.pdf).



- Misse, Michel. 2008. «Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro.» *Paper* da Conferência dada na Academia Brasileira de Letras, Rio de Janeiro, 3 de julho.
- Mouhanna, Christian. 2011. *La Police contre les citoyens?* Paris: Champ Social Éditions.
- Muniz, Jacqueline, 1999, «Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser». Cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro». Tese de doutoramento, Rio de Janeiro, IUPERJ.
- Muniz, Jacqueline. 2006. «Direitos humanos na polícia». In *Segurança Pública e Violência: O Estado Está Cumprindo Seu Papel?*, orgs. Renato Sérgio de Lima e Liana de Paula. São Paulo: Contexto, 65-75.
- Muniz, Jacqueline, e Domicio Proença Jr. 2006. «Os rumos da construção da polícia democrática». *Boletim IBCCRIM*, n.º 14 (164).
- Newbun, Tim. 2008. «The future of policing». In *Handbook of Policing*. Londres e Nova Iorque: Willan Publishing, 824-840.
- Oliveira, José Ferreira de. 2006. *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento. A Emergência do Policiamento de Proximidade*. Lisboa: Almedina.
- Pimentel, Irene Flunser. 2007. *A História da PIDE*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Ponsaars, Paul, Marc Cools, Arne Dormaels, Marleen Easton, Gudrun Vande Walle, e Anoinette Verhage. 2010. «The spatial asymmetry of the police: the geographical anchoring of the police and the delocalisation of crime and disorder». In *Police, Policing, Policy and the City in Europe*, eds. Marc Cools, Sophie De Kimpe, Arne Dormaels, Marleen Easton, Els Enhus, Paul Ponsaars, Gudrun Vande Walle, e Anoinette Verhage. Haia: Eleven International Publishing, 235-278.
- Punch, Maurice. 1979. *Policing the Inner City: A Study of Amesterdam's Warmoesstraat*. Hamden: Conn. Anchor.
- Ramos, Maria Augusta. 2004. *Justiça*. Vídeo Filmes.
- RASI, 2009. Ministério da Administração Interna. 2009. *Relatório Anual da Segurança Interna (RASI)*.
- Reiner, Robert. 1996. «Policing a postmodern society». In *Policing. Cops, Crime and Control: Analysing the Police Function*, vol. 1, org. Robert Reiner. Aldershot: Dartmouth, 501-522.
- Reiner, Robert. 2004. *A Política da Polícia*. São Paulo: Edusp.
- Ribeiro, Maria da Conceição. 1995. *A Polícia Política no Estado Novo. 1926-1945*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Rolim, Marcos Flávio. 2006. *A Síndrome da Rainha Vermelha. Policiamento e Segurança Pública no Século XXI*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Sadek, Maria Tereza. 2003. *Delegados de Polícia*. São Paulo: Editora Sumaré, Fundação Ford.
- Sapori, Luís Flávio. 2007. *Segurança Pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Sarmento, Cristina Montalvão. 2010. *Política e Segurança. Novas Configurações do Poder*. Lisboa: Almedina.
- Shearing, Clifford, e Les Johnston. 2002. *Governing Security: Explorations of Policing and Justice*. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- Sistema de Segurança Interna – Gabinete do Secretário-Geral. 2009. *Relatório Anual de Segurança Interna 2009*.
- Soares Barbara M., Tatiana Moura, e Carla Afonso, orgs. 2009. *Auto de Resistência. Relatos de Familiares de Vítimas da Violência Armada*. Rio de Janeiro: 7 Letras.

- Soares, Luiz Eduardo. 2000. *Meu Casaco de General. Quincentos Dias no Front da Segurança Pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Soares, Luiz Eduardo. 2006. *Segurança Tem Saída*. Rio de Janeiro: Sextante.
- Soares, Luiz Eduardo. 2011. *Justiça*. Rio de Janeiro: Ediouro Publicações.
- Sousa, Luís de. 2011. *Corrupção*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Vaz, Maria João, 1998, *Crime e Sociedade. Portugal na Segunda Metade do Século XIX*. Oeiras: Celta Editora.
- Ventura, Zuenir. 1994. *Cidade Partida*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Zaluar, Alba. 2002. *A Máquina e a Revolta*. São Paulo: Brasiliense.
- Zaverucha, Jorge. 2005. *FHC, Forças Armadas e Polícia. Entre o Autoritarismo e a Democracia. 1999-2002*. Rio de Janeiro: Record.
- Zedner, L. 2005. «Policing before and after the police: the historical antecedents of contemporary crime control». *British Journal of Criminology* 46 (1): 78-96.