



Texto recebido em 01/10/2025

Aprovado em 09/02/2026

doi: 10.11606/0103-2070.ts.2026.241645

Yanilda María González, *Authoritarian police in democracy: Contested security in Latin America*. Cambridge University Press, 2021. 355 pp.

Frederico Castelo Branco

Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil

<https://orcid.org/0000-0001-8655-5792>

Viviane Cubas

Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil

<https://orcid.org/0000-0002-2356-4445>

Fernanda Novaes

Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil

<https://orcid.org/0000-0002-2874-5827>

A coexistência – e mesmo convivência – da democracia eleitoral com práticas de uso abusivo da força (e da força abusiva) e alta letalidade por parte das polícias tem suscitado questionamentos, de pesquisadores e da sociedade civil organizada, acerca da necessidade e viabilidade de reforma do sistema policial brasileiro. No período pós promulgação da Constituição Federal de 1988, diversas propostas de modificação das polícias foram debatidas e pensadas. Essas iniciativas variaram desde melhorias gerenciais e operacionais, em nível estadual, chegando a propostas e projetos de transformação mais profunda, que visavam

mudanças organizacionais e mesmo estruturais como, por exemplo, remodelar o sistema de segurança público brasileiro, extinguindo a divisão do trabalho policial entre duas agências distintas, uma Civil, responsável pelo registro e investigação, e outra Militar, focada no patrulhamento e ostensividade (Goldani, 2024).

Mas o que explica a dificuldade em promover reformas profundas? Quais as condições políticas e sociais que atuaram como entraves à mudança em contextos como o de São Paulo, mas se revelaram centrais para viabilizar reformas importantes na polícia da província de Buenos Aires e na Polícia Nacional da Colômbia? São essas as perguntas e os casos que orientam o estudo comparativo conduzido pela cientista política Yanilda María González, professora de políticas públicas na Harvard Kennedy School, em seu livro *Authoritarian police in democracy: contested security in Latin America*, publicado em 2021.

A obra, composta por oito capítulos, apresenta um estudo de fôlego e muito competente, oferecendo uma explicação bem articulada sobre a reprodução de padrões autoritários de coerção policial nas democracias do Brasil, da Argentina e da Colômbia. Nos dois primeiros capítulos, González expõe as bases teóricas

de seu argumento central. Os três capítulos seguintes compõem a primeira parte, dedicada a evidenciar as condições sociais e políticas que dificultam a viabilização de reformas policiais nos três casos analisados. Já a segunda parte, formada pelos três capítulos finais, examina os cenários e condições em que tais reformas se tornam possíveis, incluindo também situações de insucesso. Assim, não resta dúvida de que o livro constitui uma contribuição muito relevante tanto para a literatura internacional em política comparada, mudança institucional e policiamento, quanto para os estudos nacionais sobre segurança pública, polícia e política. Trata-se de uma leitura indispensável para pesquisadores, formuladores de políticas e todos aqueles interessados em compreender os desafios da coerção e da reforma policial nas democracias.

O ponto de partida do argumento de González (2021) é que as formas autoritárias de policiamento observadas no Brasil, Argentina e Colômbia que persistiram por muitos anos após o fim dos regimes autoritários – mais especificamente brasileiro e argentino¹ – não devem ser analisadas como meros legados residuais das ditaduras militares. Para a autora, a manutenção de padrões altos de coerção por parte da polícia nesses contextos é mais adequadamente explicada pelo funcionamento do processo político nos próprios regimes democráticos. Assim, a reprodução de forças policiais que com frequência atuam de forma ilegal, em benefício de interesses de líderes políticos, sob fraco controle externo e mecanismos frágeis de *accountability* é resultado direto da maneira como as preferências cidadãs são canalizadas e traduzidas em políticas públicas e práticas burocráticas. Esse padrão de atuação, que González conceitua como coerção autoritária, não é um desvio, mas um

produto das dinâmicas institucionais e políticas democráticas.

Assim, as escolhas políticas moldadas pela dinâmica da competição eleitoral, aliadas ao suporte social à mudança, constituem as duas dimensões centrais que, segundo González, podem viabilizar reformas no sentido de um padrão de coerção compatível com a democracia. É a partir dessas duas variáveis que se estruturam os dois cenários hipotéticos propostos no livro.

O primeiro é o que retrata a *persistência* das polícias autoritárias. Nesse caso, a continuidade do padrão de coerção autoritário decorre da fragmentação das preferências sociais sobre o policiamento. Em um contexto em que as percepções públicas sobre a distribuição da repressão e da proteção policial entre clivagens e grupos sociais são dispersas e contraditórias, não há convergência suficiente para exercer pressão efetiva sobre os políticos. Nessa situação, os políticos tendem a compreender que reformar as polícias não será eleitoralmente vantajoso, o que reduz o incentivo para mudança. Em outras palavras, a ausência de pressão coordenada da sociedade civil reduz o incentivo para a promoção de transformações profundas.

Já o segundo cenário é o da *reforma*. Ele ocorre quando há a percepção dos cidadãos de que o policiamento é altamente repressivo e ineficaz em promover proteção, sendo inclusive uma ameaça à própria segurança. Esse diagnóstico comum fomenta um contexto mais propício para uma convergência das preferências sociais em torno da necessidade de transformação do policiamento, intensificando a contestação ao padrão de atuação policial. Caso essa mobilização social se articule a uma oposição política robusta que se apresente como força significativa nas próximas eleições,

os políticos podem se ver pressionados a promulgar alguma reforma – desde que percebam que essa pressão social é capaz de equilibrar, ou mesmo contrapor, o poder estrutural exercido pelas corporações policiais.

González pontua que a polícia como uma infraestrutura do poder estatal, ao prover um serviço essencial para o funcionamento da sociedade, serve como um instrumento do poder político. Isso a coloca em uma posição privilegiada: por ter a coerção como função central, é considerada indispensável para os governantes. Como consequência, políticos tendem a buscar acomodações com as corporações policiais, estabelecendo relações de troca mutuamente vantajosas – nas quais a autonomia da instituição é preservada em troca de sua cooperação na prossecução de objetivos políticos. É nesse contexto que se manifesta o chamado poder estrutural da polícia: uma capacidade de influência que pode, inclusive, restringir o leque de opções de políticas públicas em segurança disponíveis aos governantes, especialmente em momentos de maior pressão social por mudanças.

Embora a explicação das reformas proposta por González lance luz sobre a dinâmica da política ordinária nas democracias, é importante destacar que a autora não ignora o papel do poder estrutural das polícias. Nesse sentido, é preciso cautela ao relegar as experiências autoritárias nos países estudados a um papel secundário, uma vez que essas experiências moldaram de forma profunda o sistema de segurança pública, a organização interna das corporações policiais e suas formas de interação com a sociedade – especialmente com determinados grupos sociais. Esses legados autoritários continuam a exercer influência significativa sobre os obstáculos à mudança institucional. Ainda que as reformas possam

ser explicadas por outras variáveis, o poder estrutural das polícias atua como um verdadeiro fator de veto, quase sempre decisivo na viabilização ou obstrução de reformas democráticas.

Com dois anos e meio de trabalho de campo nos três países, realizando entrevistas, coletando documentos, dados e informações contextuais sobre as reformas e tentativas de reforma, e utilizando do método *process tracing*, González buscou identificar os mecanismos causais que explicam a dinâmica das reformas e dos obstáculos. Para isso, explorou variações na fragmentação das preferências sociais e na força da oposição política como fatores explicativos para mudanças de curto prazo nas escolhas dos atores políticos em relação à transformação das forças policiais.

Guardadas as devidas diferenças, enquanto na província de Buenos Aires e na Colômbia escândalos de violência policial geraram forte repercussão pública – contribuindo para a convergência das preferências sociais e o fortalecimento de uma oposição política robusta –, o cenário em São Paulo foi distinto. A dificuldade de promover reformas na polícia paulista é central para a tese de González, justamente por se tratar de um caso negativo que confirma sua hipótese. Essa relevância se reflete na estrutura do livro: enquanto a Parte II é dedicada à análise das reformas, o capítulo 6 – “‘New Police’, same as the ‘Old Police’: Barriers to reform in São Paulo state” – foca exclusivamente no caso paulista, ao passo que o capítulo 7 – “The social and political drivers of reform in Buenos Aires and Colombia” – apresenta de forma conjunta os casos em que a reforma ocorreu.

Segundo a autora, em São Paulo, houve três oportunidades potenciais de reforma, mas nenhuma delas resultou em mudanças substanciais: a transição para a democracia (1983-

1984), o Massacre do Carandiru (1992)² e a Favela Naval (1997)³.

Durante o governo Montoro (1983-1987), primeiro governador de estado eleito na reabertura, houve tentativas de implementar reformas estruturais mesmo na ausência de um evento catalisador de grande repercussão pública. No entanto, a falta de convergência nas preferências sociais sobre o policiamento e a ausência de incentivos eleitorais impediram avanços significativos. Os episódios do Carandiru e da Favela Naval geraram forte comoção pública e, justamente por isso, representam momentos-chave para observar os limites e possibilidades de reformas no estado. No caso do Massacre do Carandiru, apesar da ampla repercussão pública, não houve, segundo González, convergência significativa das expectativas sociais em relação ao policiamento. Soma-se a isso a resposta do então governador Luiz Antônio Fleury Filho, que defendeu publicamente os policiais envolvidos e apenas promoveu mudanças na cúpula da segurança, substituindo os comandantes da Polícia Militar e da Secretaria de Segurança Pública. Já o caso da Favela Naval apresentava, em tese, um potencial ainda maior para desencadear uma reforma policial profunda. Primeiro, porque o então governador Mário Covas havia demonstrado, desde o início de seu mandato, um compromisso com o controle da violência policial – evidenciado, por exemplo, pela criação da primeira Ouvidoria de Polícia no país. Segundo, porque a brutalidade policial contra “não criminosos”, amplamente registrada no episódio, gerou forte repercussão pública e despertou intenso debate na sociedade, o que indicava uma possível convergência crítica das preferências sociais em relação ao modelo de policiamento vigente. Um ponto que merece atenção na construção do argumento de Gon-

zález diz respeito à interpretação dos dados de opinião pública de 1995 e 1997, utilizados para sustentar a tese de uma inflexão crítica na percepção social sobre a polícia após o episódio da Favela Naval. Em 1997, 73% dos entrevistados consideravam a polícia “muito violenta”, o que, segundo a autora, sugeriria uma mudança de atitude por parte da população que até então se mostrava indiferente ou mesmo conivente com práticas violentas. No entanto, é preciso cautela com o alcance da interpretação desse dado como evidência de um apoio consistente à reforma policial. Pesquisas sobre percepção e confiança institucional demonstram que as opiniões da população tendem a se basear menos em indicadores objetivos – como as taxas de criminalidade – e mais em crenças subjetivas influenciadas por experiências indiretas, representações midiáticas e sentimentos difusos de insegurança, e isso pode reforçar a ideia de que, após o caso emblemático, a opinião pública mudou sua visão sobre a polícia (Myhill e Beak, 2008).

Entretanto a visão que os indivíduos constroem sobre a polícia está fortemente associada a um julgamento sobre as autoridades na defesa da ordem moral e social (Jackson e Bradford, 2019). Em sociedades profundamente desiguais, como a brasileira, essa percepção não é homogênea: se alguns setores esperam das forças policiais práticas mais equânimes e respeitadas, outros toleram – ou até incentivam – o uso excessivo da força, desde que direcionado a determinados grupos sociais, como jovens das periferias ou pessoas tidas como suspeitas. Isso revela que flutuações pontuais da opinião pública, ainda que críticas, não necessariamente refletem uma reconfiguração profunda nas visões sobre autoridade e justiça. A dissipação, com o tempo, do impacto negativo do caso Favela Naval nas pesquisas

de imagem da polícia reforça essa ideia: a convergência crítica observada foi provavelmente circunstancial, incapaz de gerar pressão social duradoura e suficiente para contrabalançar o poder estrutural das corporações policiais e impulsionar reformas significativas.

O fato é que, apesar do intenso debate público suscitado pelo caso, a única mudança institucional efetiva foi a criação da Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo, em 1997. Esse desfecho evidencia que, naquele contexto, as reformas politicamente viáveis limitaram-se a ajustes marginais, sem abalar as estruturas centrais de poder e autonomia das corporações policiais.

Outro aspecto que se destaca no caso paulista é a capacidade da polícia de exercer poder estrutural capaz de limitar significativamente as alternativas de ação política disponíveis. Essa influência se manifesta de forma clara no relato de González (2021, p. 249), ao citar o então ouvidor de polícia Benedito Mariano, que apontava a forte resistência institucional à proposta de um novo código disciplinar para a Polícia Militar⁴. O episódio revela como a própria dinâmica institucional, ao submeter propostas de reforma à avaliação das corporações envolvidas, favorece a reprodução da ordem vigente e limita a possibilidade de transformações substantivas.

González destaca também a ausência de uma oposição política significativa naquele período. O governo Covas (PSDB), vitorioso nas eleições de 1994 com ampla margem sobre seu principal adversário (PDT), não enfrentava ameaças eleitorais relevantes. Nesse contexto, marcado pela fragilidade da oposição e pela estabilidade política do governo, inexistia um contrapeso eleitoral que pudesse tensionar ou reverter a autonomia institucional da polícia. Assim, a gestão estadual optou por responder

às pressões sociais com medidas simbólicas e reformas marginais – como a criação da Ouvidoria –, sem avançar em transformações mais profundas na estrutura ou no funcionamento da Polícia Militar.

Reformar as polícias no Brasil enfrenta desafios adicionais que merecem ser salientados, pois colocam em perspectiva pontos que González aponta como próprios do funcionamento ordinário da política democrática. Primeiro, é difícil falar em reformas profundas sem passar por uma articulação de esforços que ultrapassaria o âmbito estadual. Uma reforma que dê conta de endereçar mudanças profundas passa necessariamente por mudanças constitucionais, já que a estrutura institucional dessas agências está prevista na Constituição Federal. Segundo, uma reforma efetiva das polícias no Brasil implicaria enfrentar diretamente o caráter militar da principal agência de segurança pública. O policiamento ostensivo – atividade de maior visibilidade e responsável pelo contato cotidiano com a população – é atribuído exclusivamente às polícias militares. Essas instituições possuem uma identidade própria, marcada por normas, valores e códigos que não apenas as distinguem, mas as afastam do universo civil (Castro, 2021; Domingos Neto, 2019). Nesse sentido, os policiais militares, à semelhança de seus superiores do Exército⁵, configuram-se como um grupo de interesse com forte coesão interna, que historicamente exerce influência não apenas sobre a agenda de segurança pública, mas também sobre a vida política do país. Isso é cada vez mais evidente na crescente influência das corporações policiais na política brasileira, como resultado não apenas da dependência dos governantes em relação às funções exercidas pelas polícias, mas também da atuação direta de representantes das forças de segurança no

campo político, especialmente no legislativo estadual e federal. Segundo Costa (2008), a possibilidade de implementação de reformas nas instituições policiais tende a diminuir à medida que aumenta a interferência do sistema partidário nessas corporações – interferência essa expressa em nomeações políticas para cargos de comando, na criação de vínculos de lealdade partidária e na subordinação das normas institucionais aos interesses políticos. Ao mesmo tempo, nenhuma reforma significativa pode ser bem-sucedida sem o apoio de lideranças internas às corporações, dado que mudanças impostas sem esse respaldo enfrentam forte resistência.

Nesse sentido, é importante destacar que, desde a redemocratização, observa-se um aumento contínuo da participação política direta de policiais, sobretudo militares, fenômeno que atingiu seu ápice com a eleição de Jair Bolsonaro, mas que já vinha se consolidando desde a Constituição de 1988. Muitos desses representantes têm como justificativa central de sua atuação a defesa dos interesses da categoria, o que, no caso dos policiais militares, inclui a compensação simbólica por sua proibição de sindicalização. Como apontam Novello e Alvarez (2022), a atuação parlamentar desses agentes tem sido marcada pela promoção de pautas punitivistas e pela defesa de prerrogativas corporativas, frequentemente em oposição a mecanismos de controle externo, reforçando o monopólio e a legitimidade do saber policial sobre a gestão da segurança pública.

Para entender os obstáculos às reformas, é preciso também compreender o papel dos representantes policiais e das pautas policiais nos poderes legislativos. Nesse aspecto, o trabalho de González (2021) tem um foco majoritariamente voltado para o papel e a ação do poder executivo na decisão de promover

reformas ou não. Contudo, são diversos os exemplos de parlamentares eleitos e reeleitos com votações expressivas e que figuraram desde meados dos anos 1980 como representantes dos policiais paulistas e de suas pautas⁶. Portanto, a participação de policiais na vida política, que vem se expandindo nos legislativos municipais, estaduais e federal no país, não é nova e merece ser observada não só em sua dimensão passiva, ou seja, como obstáculo a reformas e mudanças estruturais nas polícias, mas também por sua dimensão ativa, ao propor pautas, difundir uma noção de ordem pública, entre outros elementos essenciais para entender a continuidade do padrão de coerção policial vigente no país.

Referências Bibliográficas

- CASTRO, Celso. (2021), *O espírito militar: um antropólogo na caserna*. São Paulo, Companhia das Letras.
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão. (2008), “As reformas nas polícias e seus obstáculos: Uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias”. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, 8 (3): 409-427.
- DOMINGOS NETO, Manuel. (2019), “Sobre o patriotismo castrense”. *Perseu: História, memória e política*, (18).
- GOLDANI, Julia Maia. (2024), “Por que é tão difícil reformar democraticamente as polícias militares brasileiras? Mapeando tentativas e teorizações”. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 17 (2), e59266.
- JACKSON, Jonathan, & BRADFORD, Ben. (2009), “Crime, policing and social order: On the expressive nature of public confidence in policing”. *The British Journal of Sociology*, 60 (3): 493-521.

MYHILL, Andy & BEAK, Kristi. (2008), “Public confidence in the police”. *Research, Analysis and Information. National Police Improvement Agency – NPIA*: 1-42.

NOVELLO, Roberta H. & ALVAREZ, Marcos C. (2022), “From the ‘Security Caucus’ to the ‘Bullet Caucus’: Police officers as Congressmen in the São Paulo Legislative Assembly and discourses on public safety”. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 15: 81-101.

Notas

1. A Argentina enfrentou seis golpes militares ao longo do século XX, resultando em diversos períodos de regime autoritário, sendo o último ciclo entre 1976 e 1983. O Brasil esteve sob uma ditadura militar que se prolongou por mais de duas décadas após 1964. Já a Colômbia experimentou um breve período de governo militar que ocorreu no país na década de 1950.
2. Em 2 de outubro de 1992, durante uma rebelião no Pavilhão 9 da Casa de Detenção do Carandiru, em São Paulo, a Polícia Militar invadiu o presídio e matou 111 detentos. A ação foi autorizada pelo comando da corporação e realizada em poucas horas. A maioria das vítimas estava desarmada. O caso teve grande repercussão pública e foi alvo de críticas de organizações nacionais e internacionais.
3. Em 1997, uma gravação amadora exibida num telejornal, em horário nobre, apresentou imagens de um grupo de policiais militares extorquindo e torturando moradores e transeuntes da favela Naval, na cidade de Diadema, região da Grande São Paulo. As imagens mostram várias pessoas sendo agredidas e um assassinato decorrente do disparo efetuado a esmo, por parte do policial conhecido como “Rambo”, contra um carro e seus integrantes, que, por sua vez, haviam acabado de ser revistados, agredidos e achincalhados pelos policiais.
4. Segundo ele, “o governo não queria avançar com essas propostas. O que teve mais resistência da polícia foi o novo código disciplinar [que propus], porque mexeu com a cultura interna da Polícia Militar... O secretário [de segurança] cometeu o erro de mandar a proposta para o Militar Comandante da polícia, e claro que quando você mandar para a polícia dar a opinião deles, eles vão querer manter o status quo” (González, 2021, p. 249).
5. Nos termos do artigo 144, §6º, da Constituição Federal de 1988, as polícias militares e os corpos de bombeiros militares são definidos como “forças auxiliares e reserva do Exército”. Embora subordinadas administrativamente aos governadores dos estados, essa vinculação simbólica e institucional com o Exército reforça sua identidade militar e sua inserção em uma lógica hierárquica e disciplinar própria, distinta das instituições civis de segurança pública.
6. Afanasio Jazadji, apesar de não ser policial e sim radialista, ficou conhecido por seus programas sensacionalistas e contra os defensores dos “direitos humanos”, tendo sido deputado estadual por São Paulo entre 1986 e 2007. Entre os policiais, temos dois exemplos paradigmáticos. O coronel Ubiratan Guimarães, um dos comandantes da ação policial que resultou na morte de 111 presos no Massacre do Carandiru, foi eleito deputado estadual em 2002, com o número 14111, que para muitos é uma referência às mortes. Outro parlamentar conhecido dos paulistas que foi eleito deputado estadual entre 1990 e 2018 é Conte Lopes, sob o qual pesam acusações de brutalidade e ilegalidade das ações em que esteve envolvido enquanto policial.

Todos os autores participaram ativamente da discussão, da revisão e da aprovação da versão final do texto.

Declaração de disponibilidade de dados: Não se aplica