

A difícil adaptação da polícia paulista ao estado de direito (pós-1946 e pós-1985)

Thaís Battibugli

Professora do Centro Universitário Padre Anchieta

No Brasil, a discussão sobre políticas de segurança pública em períodos democráticos teve como núcleo compatibilizar o sistema policial com demandas e exigências do estado de direito, tanto após a queda da ditadura Vargas, em 1946, como após o regime militar, em 1985. Este artigo reflete sobre obstáculos que inviabilizaram reformas no setor, utilizando-se do conceito de cultura policial na compreensão dos valores e das práticas institucionais conformadoras da identidade profissional que levam à resistência a mudanças.

Palavras-chave: polícia, cultura policial, democracia, arbitrariedade, projetos de reforma.

The debate on public security policies in Brazil during periods of democracy has been focused on making of the police system compatible with the requirements of the “state of rights”, both after the fall of the Getulio Vargas dictatorship in 1946 and in the post-military regime era, since 1985. The article **The challenges for Sao Paulo police to comply with ‘Rechtsstaat’** discusses obstacles to reform the sector, using the idea of “police culture” to explain the elements that inform professional identity and lead to resistance to changes.

Key words: police, police culture, democracy, arbitrariness, reform projects.

Introdução

No Brasil, a discussão sobre a efetivação de políticas de segurança pública, em períodos de democracia política, teve como preocupação básica tornar o sistema policial compatível com as demandas e exigências do estado de direito, tanto após a queda da ditadura Vargas, em 1946, como no pós-regime militar, em 1985¹. Em ambos os casos, essa compatibilidade não foi satisfatoriamente alcançada.

Este artigo propõe a reflexão sobre alguns obstáculos que inviabilizaram projetos de reforma na polícia paulista². Para tanto, o conceito de cultura policial auxilia na compreensão dos valores e das práticas institucionais que formam a identidade do profissional e que, por vezes, resistem a mudanças. Toda cultura institucional está imersa em um corpo social e reflete, até certo ponto, seus valores e condutas. Desse modo, deve-se analisar a inter-

Recebido em: 08/12/08

Aprovado em: 26/01/09

1 Este artigo é resultado da tese de doutorado em ciência política intitulada *Democracia e Segurança Pública em São Paulo (1946-1964)*, orientada pelo prof. dr. Paulo Sérgio Pinheiro, na Faculdade de Filosofia Ciências e Letras da Universidade de São Paulo.

2 Limito-me aqui apenas à polícia paulista, pois o sistema de segurança pública brasileiro tem por característica a descentralização administrativa e, assim, as instituições policiais de cada estado apresentam singularidades próprias na estruturação, no sistema administrativo e de valores, o que tornaria o estudo das polícias estaduais demasiadamente extenso.

relação existente entre a cultura policial e as peculiaridades da sociedade brasileira no trato com seus cidadãos.

O jogo de poder, os conflitos e as rivalidades existentes entre as principais instituições policiais – Polícia Civil e Polícia Militar –, marcam a trajetória da polícia paulista e têm inviabilizado reformas, pois ambas as instituições não querem ter verbas, atribuições e poder diminuídos ou mesmo repassados para a rival. Acredita-se que a autonomia administrativa e operacional da polícia paulista contribuiu para a existência de um descompasso entre a vigência de um sistema democrático, protetor dos direitos individuais, e a presença no cotidiano de abusos de autoridade por parte de policiais.

Cultura policial, rivalidades e reformas

A polícia é instituição especializada no controle social interno para, se preciso, dentro dos limites legais, utilizar-se de violência para a preservação emergencial da ordem. Sua função é resolver, de modo rápido, situações desagradáveis e, muitas vezes, inesperadas. Protege a vida e a propriedade e é um mecanismo oficial de gerenciamento de relações entre os indivíduos. Zela pela moralidade pública. Característica marcante do ser policial é saber encontrar prontamente a solução adequada tanto para a situação trivial, simples e previsível, quanto para a inusitada e complexa. Além do controle social, presta serviços à comunidade (REISS e BORDUA, 1967, pp. 26-28; REINER, 2004, p. 26 e p. 199; PESTANA, 1955, pp. 53-54; KEANE, 1988, pp. 179-180; e BITTNER, 1990, p. 11).

Cada corporação policial tem um sistema de valores próprio que forma uma verdadeira cultura institucional. A cultura engloba o modo de vida de uma sociedade: crenças e ideias, instituições e sistemas, leis e costumes. Da mesma forma, a cultura policial representa um conjunto de valores, regras e práticas definidoras de padrão cultural específico, das relações de poder e do perfil da instituição (FISCHER, 1996, p. 66; REINER, 2004, pp. 131-132).

O estudo da cultura policial permite determinar até que ponto e por que ações ilegais são consideradas *normais* e mesmo *necessárias* para o padrão da conduta policial de determinada época. Para tanto, é necessário analisar casos de desrespeito pelos direitos dos cidadãos, como a prisão sem o devido processo legal, tortura e casos de corrupção policial, pois nem sempre o comportamento aceito pela prática policial cotidiana é aprovado pela sociedade. Dessa forma, a ação do policial não pode ser compreendida sem o estudo da configuração, da inserção do indivíduo em um grupo pertencente a um modelo burocrático com cultura característica (ELIAS, 2000, p. 57). Cada instituição é marcada por uma cultura própria, ainda que traçada por valores gerais comuns a qualquer instituição policial. Os princípios institucionais formam os valores e o padrão de comportamento do policial e são gradualmente assimilados e internalizados por quem ingressa na cultura institucional. O policial age sem conscientemente perceber a importância desses valores como base orientadora de suas condutas e decisões (FISCHER, 1996, p. 68; ELIAS, 2000, pp. 54-55; BRETAS, 1999, p. 149).

Assim, a cultura de cada organização policial é constituída de nuances decorrentes da estrutura administrativa, de valores institucionais, da função que lhe é atribuída no sistema de segurança e da relação com corporações de função similar. É a diferença específica de cada instituição, a diferença entre ser policial civil e ser policial militar, por exemplo, que constrói cada uma dessas culturas.

A cultura da polícia não é única, nem homogênea, uma vez que cada corporação tem um sistema de valores, uma identidade, e, em seu interior, existem ainda subculturas provenientes de cargos e funções de poderes distintos, hierarquicamente ordenados. Assim, as subculturas são geradas por experiências e posicionamentos específicos no interior de uma cultura geral, e podem existir até subculturas rivais (REINER, 2004, p. 132).

Entre 1946 e 1964, as principais corporações policiais paulistas eram a Polícia Civil, a Força Pública (Polícia Militar) e a Guarda Civil. A Polícia Civil era a corporação que congregava maiores responsabilidades e prestígio. Atuava como polícia preventiva ou administrativa, a fim de evitar a prática de crimes, e também como polícia repressiva ou judiciária, para investigar infrações à lei e localizar seus respectivos autores (BRITO e MIRANDA, 1966, p. 12).

O delegado apurava a ocorrência de crimes e instaurava inquérito policial, que poderia dar início a um processo judicial. Além disso, era a autoridade policial responsável pela coordenação de todo o policiamento realizado pela Força Pública (FP) e pela Guarda Civil (GC). Nas delegacias do interior e em algumas circunscrições da capital, o delegado determinava ao comandante do destacamento da FP designado para atuar junto àquela delegacia a execução do serviço policial necessário, como rondas, prisões, diligências etc. O comandante, no caso, era, geralmente, um suboficial responsável pela boa condução da tarefa (PESTANA, 1955, pp. 149-293; BATTIBUGLI, 2007, p. 43).

A Força Pública era a maior corporação policial do Estado. Tinha efetivo, em média, de três a quatro vezes superior ao da Polícia Civil, dependendo do ano, e, em média, duas vezes maior que o da Guarda Civil. Criada em 1831, a FP era uma corporação militar, considerada reserva do Exército, podendo ser mobilizada em tempo de guerra externa ou civil, de acordo com a Constituição de 1946 (BATTIBUGLI, 2007, p. 49, PONTES DE MIRANDA, 1953, p. 335).

O caráter militar da carreira da FP e a subordinação ao Exército fizeram com que o treinamento da corporação fosse basicamente militar, com simulações de combates terrestres e treinamentos físicos intensos. Quando o treinamento se voltava para o policiamento civil, eram realizadas simulações de tumultos urbanos e greves. Como exemplo, a rádio-patrolha da FP, criada em 1957, tinha uma tropa de choque utilizada para conter multidões com bombas de efeito moral, granadas de gás, jatos d'água e metralhadoras³.

3 Museu de Polícia (MP). Militia, ano XII, nº 79, pp. 48-49, jan./fev. 1959.

A Guarda Civil foi criada em outubro de 1926, nos moldes da Polícia Metropolitana de Londres. Era uma polícia civil fardada e de carreira independente da Polícia Civil, mas recebia instrução na Escola de Polícia, com professores da GC e da Polícia Civil.

A atuação da GC se restringia às cidades de grande e médio porte, como São Paulo, Santos, Campinas, Sorocaba, Ribeirão Preto, Bauru, Marília e Presidente Prudente. Realizava policiamento urbano preventivo e ostensivo (BRITO e MIRANDA, 1966, p. 143; PESTANA, 1957, pp. 308-311; LINGO e AVIGNONE, 1958, p. 110).

A Constituição Federal de 1988⁴ manteve o caráter militar da Polícia Militar e a atuação da mesma “como força auxiliar, reserva do Exército”, como estabelecido pela Constituição de 1946. Além da Polícia Militar e da Polícia Civil, a Constituição de 1988 permitiu aos municípios a criação das Guardas Municipais para proteção de seus bens, serviços e instalações⁵.

Embora a Constituição de 1988 não tenha estabelecido mudanças estruturais no sistema policial brasileiro, o equilíbrio de poder da polícia paulista sofreu alterações no pós-1985, em comparação com o período de 1946 a 1964. Nessa primeira fase de democracia, a Polícia Civil era a instituição de maior prestígio, e os delegados eram as principais autoridades policiais. No entanto, após a queda da ditadura militar, em 1985, a PM se apresentou como a instituição de maior poder, pois, com o regime militar, houve o enfraquecimento das instituições civis.

Para a análise da cultura institucional, é necessário considerar dois níveis de articulação: o primeiro formado por legislação, doutrina policial, regulamentos internos e políticas públicas; o segundo, formado por práticas, estratégias, astúcias e discursos presentes na instituição, não veiculados como parte efetiva da mesma, mas vitais para a compreensão do seu funcionamento (FISCHER, 1996, p. 75).

É parte constitutiva da cultura policial de vários países a existência de distanciamento entre o que é ensinado nas academias de polícia e o que é praticado, diariamente, nas ruas, caso da polícia paulista (BATTIBUGLI, 2007). Muitas regras formais do

4 Ver art. 42 e art. 144, § 6º, da Constituição Federal de 1988.

5 Ver art. 144, § 8º, da Constituição Federal de 1988.

trabalho policial são ignoradas ou superadas por regras informais de ação, que podem resultar em condutas ilegais. Portanto, há falhas estruturais de articulação entre o primeiro e o segundo níveis (REINER, 2004, p. 134 e pp. 245-246; BITTNER, 1990, pp. 193-194; FISCHER, 1996, p. 75).

O segundo nível da cultura policial se forma a partir da interação entre o conhecimento técnico, as regras formais e a prática cotidiana. É o seu *segredo profissional*, é a diferença específica em relação às demais organizações burocráticas (WEBER, 1966, p. 26).

Essa interação pode ser positiva quando auxilia o policial a decidir sobre a melhor solução para um caso urgente, baseada no uso mínimo da força aliado a estratégias conciliatórias que evitam a aplicação formal da lei. Por um lado, a cultura policial é altamente prática, o que não implica a irrelevância das regras formais, mas, por outro, não orienta completamente a ação. A interação pode ser negativa, quando marcada pelo uso exacerbado da força, por condutas ilegais e corruptas (REINER, 2004, pp. 26-27 e p. 142; BRETAS, 1999, p. 160; CALDEIRA, 2000, pp. 105-107).

Havia certo distanciamento entre o que era ensinado nas escolas de formação e o que era praticado pela polícia, entre 1946 e 1964. Por um lado, os manuais de instrução reiteravam a necessidade de o agente da lei se ater aos preceitos legais sem abusar do poder de polícia. Os textos enfatizavam a importância da civilidade na interação policial-cidadão (TEODORO, 1956; PESTANA, 1957; TEIXEIRA, 1963). Por outro lado, várias denúncias de violência policial, na época, eram acompanhadas de duras críticas da imprensa paulista e do legislativo estadual (BATTIBUGLI, 2007, pp. 22-34 e pp. 110-114).

Exemplo de arbitrariedade policial está em matéria do jornal *A Noite*, de 1949, que criticou duramente “os métodos científicos de policiais boçais, sádicos para arrancar a confissão de um delinquente, substituindo a argúcia pela borracha e a habilidade pela tortura”⁶. Como tipos de torturas aplicadas na época, o jornal destaca o uso de pontas de charuto aceso, surras de chicote de arame, choques elétricos e espancamentos (BATTIBUGLI, 2007, p. 23).

6 Arquivo Público do Estado de São Paulo (AESP), Departamento Estadual de Ordem Política e Social/São Paulo (DEOPS/SP), 50-H-031, Pasta 2. *Jornal A Noite*, 12 de abril de 1949.

Em 1955, o deputado estadual Bento Dias Gonzaga, em discurso na Assembléia Legislativa, afirmou que a população de São Paulo não possuía segurança, não devido aos delinquentes, mas às arbitrariedades da própria polícia.

No pós-1985, os relatos de arbitrariedades não foram menores, pois tanto a PM como a Polícia Civil têm sido marcadas por reiterados casos de violência policial (como a tortura e a execução sumária), corrupção e impunidade. Além disso, nota-se que a corrupção e a violência nas organizações policiais e no sistema penitenciário contribuem para o fortalecimento de organizações criminosas como o PCC (Primeiro Comando da Capital) (ADORNO e IZUMINO, 1999, pp. 114-116; MESQUITA NETO, 2002, pp. 231-234; PINHEIRO, 1999, pp. 84-94; MESQUITA NETO e ALVES, 2007, pp. 91-107).

Dessa forma, as críticas à polícia entre 1946 e 1964 e os dados de arbitrariedade policial colhidos nos anos 80 e 90 indicam a existência de forte dissonância entre a instrução recebida nas academias de polícia e a prática policial cotidiana. A cultura policial funciona como elo, filtro da relação entre a política de segurança pública e a prática policial. Quando o Estado elabora nova diretriz para a polícia, esta avalia a ordem recebida pelos parâmetros de sua cultura. Assim, a polícia poderá acatar a nova norma ou, até mesmo, ignorá-la, caso seja vista como lesiva à corporação, embora, formalmente, devesse sempre subordinar-se ao Executivo estadual.

A análise da cultura policial deve se ligar ao contexto histórico, pois são as reações a condutas de agentes externos, como uma nova legislação para a polícia ou críticas da imprensa, que revelam os valores que sustentam sua identidade. No contexto de conflito, a instituição tenta se defender das críticas e de seus supostos detratores por meio de argumentação e conduta baseadas em valores, códigos e mitos que revelam seus pilares de funcionamento e sua estratégia de luta pela manutenção, ou mesmo ampliação do poder corporativo (FISCHER, 1996, p. 79; BATTIBUGLI, 2007, p. 77).

Note-se que, no pós-1946 e no pós-1985, vários projetos de reforma da polícia foram propostos, mas a maioria não se concretizou, como a unificação entre as polícias Civil e Militar, a equivalência de atribuições, hierarquia e salários entre policiais civis e militares e a equiparação de salários entre delegados, juízes e promotores⁷ (BATTIBUGLI, 2007, pp. 162-188; SILVA, 2008, pp. 193-209).

A cultura policial paulista é marcada por intensa rivalidade entre as corporações policiais do estado, principalmente entre a Polícia Civil e a Polícia Militar, em constante competição por maiores verbas, atribuições e poder. Cada qual age como se fosse única, autossuficiente, defende os valores de sua instituição, e pode, inclusive, denegrir a imagem da rival para a população, a imprensa e a esfera política.

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

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

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

7 AESP, DEOPS/SP, 50-J-135, Pasta 1. *O Estado de São Paulo*, 10 de abril de 1954. A reivindicação de equiparar o salário de delegado ao de promotor e juiz do Tribunal de Justiça foi assunto na Assembleia Legislativa estadual, através de projeto de lei, em agosto de 2006. A Polícia Militar pressionou os deputados para manter a isonomia entre delegados e oficiais PMs, concedendo-lhes também a equiparação. É interessante notar que, para a equiparação ser possível para a PM, foi preciso conceder o status de ciência jurídica ao curso de formação de oficiais do Barro Branco (BATTIBUGLI, 2007).

No pós-1985, as rivalidades entre a Polícia Civil e a PM se mantiveram. Exemplo recente foi o confronto ocorrido entre as corporações nos arredores da sede do governo paulista, em 16 de outubro de 2008, em meio à greve dos policiais civis. Houve luta campal e agressões entre policiais, uma demonstração clara da hostilidade e da falta de diálogo entre policiais das instituições e da inoperância da Secretaria de Segurança Pública (SSP) em administrar a situação. Em entrevista, o secretário da SSP, Ronaldo Marzagão, disse que o silêncio da secretaria diante do confronto foi “estratégico”, ou seja, revelador da inépcia da secretaria na administração do sistema policial (BATTIBUGLI, 2008, p. 2; PAES MANSO, 01/11/2008, p. C3).

Autonomia operacional da polícia e estado de direito

É necessário pensar sobre as características fundamentais do Estado democrático para examinar a influência da democracia política na condução do sistema de segurança pública estadual. O funcionamento do Estado democrático depende de um sistema legal que preserve as liberdades e as garantias políticas, proteja os direitos civis de toda a população, tenha redes de responsabilidade, e possua mecanismos de fiscalização e punição dos agentes do Estado que cometam ilegalidades no exercício da função. Tais mecanismos fazem parte do sistema de *accountability*, ou responsabilização, para a proteção da ordem democrática. Quando esse sistema de *accountability* funciona mal, pontos fundamentais do sistema democrático são fragilizados, como o tratamento igualitário dos cidadãos perante a lei e o respeito ao devido processo legal (O'DONNELL, 2000, pp. 352-353; BOBBIO et al., 2000, pp. 326-327).

O sistema democrático consolidado conta com cinco bases de sustentação: a sociedade civil livre e ativa, com grupos auto-organizados; a sociedade política, relativamente autônoma para exercer o controle sobre o poder público e o aparato estatal; o estado de direito, para assegurar liberdades e garantias individuais; a burocracia estatal, que opera segundo os padrões legais; e a sociedade econômica institucionalizada, com relações mercado-indivíduo reguladas pelo Estado (LINZ e STEPAN, 1999, pp. 25-34).

Tais bases interagem entre si de forma complementar. Uma esfera fortalece e protege a outra. A democracia é um regime político estruturado em esferas de mediações entre o Estado e a sociedade para resolver questões sociais, de cidadania e de governo, com transparência, legalidade e participação política dos cidadãos (PINHEIRO e SOUZA, 2000, p. 3).

A condição básica para a criação da democracia política moderna foi a constituição do Estado como instituição detentora de soberania jurídico-política e do monopólio do uso da violência física legítima, em oposição ao caráter descentralizado do poder medieval (WEBER, 2000, p. 34). Assim, somente o Estado, soberano em seu território, tem a prerrogativa de utilizar a força de modo legítimo. O caráter de legalidade de suas ações é conferido pelo controle e pelas limitações impostas pela própria legislação estatal. O Estado tem por fim último o bem comum e a manutenção da ordem pública, da paz social (ADORNO, 2002, pp. 276 e pp. 299; REINER, 2004, p. 167).

A polícia é parte integrante da burocracia estatal, organização complexa responsável por administrar a esfera pública, estruturada na autoridade racional hierarquizada, na formalidade das relações entre os cargos e em sistema de obrigações e privilégios definidos por normas (WEBER, 1966, pp. 20-27; LIMA, 2003, p. 23). Alguns traços, porém, são inerentes à atividade policial como o poder de polícia, a presença do perigo em potencial e a imposição de autoridade. Tais características constroem a personalidade do trabalho policial, não como um fenômeno psicológico individual, mas como uma cultura socialmente gerada (BRETAS et al., 1999, p. 149; REINER, 2004, pp. 135-136). A instituição policial é, portanto, um complexo órgão burocrático, de cultura e poder peculiares, o qual, sob certos aspectos, distancia-se do tipo ideal de organização burocrática weberiana (HALL, 1966, p. 30).

O poder de polícia confere a prerrogativa de impor aos direitos individuais as restrições necessárias à manutenção da ordem. Essa atribuição exclusiva do sistema policial tem delimitação incerta, visto que é causada pela própria natureza do trabalho policial de lidar de maneira rápida com casos imprevisíveis (PESTANA, 1957, pp. 49-50, 69; ADORNO, 1998, p. 14; BITTNER, 1990, p. 122).

Por um lado, a possibilidade de ocorrência de condutas ofensivas e injustas a alguém é inerente à profissão, pois a conjugação entre o agir rápido e o uso de coerção física pode facilmente levar a arbitrariedades involuntárias (BITTNER, 1990, pp. 96-97). Por outro lado, a decisão sobre a conduta mais apropriada para cada caso é tomada por estereótipos sobre a situação ou pessoa suspeita, “perigosa”.

A atividade policial depende mais de quem é a pessoa do que de sua conduta em si. As arbitrariedades ocorrem, frequentemente, em alvos preferenciais: desprivilegiados sociais, jovens e negros, vistos como mais inclinados a cometer infrações, ou como menos propensos a denunciar possíveis desvios que resultem em punição ao policial infrator. Um jovem negro pobre e um senhor rico branco, ao praticarem os mesmos atos, certamente receberiam tratamentos distintos, diferenciação que reflete os preconceitos e a distribuição de privilégios de uma determinada sociedade, o que contribui para a proteção e manutenção das estruturas de poder. A atividade policial tem em si um cunho discriminatório que não pode ser ignorado, cujo problema não está na existência de conduta movida pela suspeição, mas no conteúdo de tais percepções preconceituosas, compartilhadas pela cultura policial e por vários setores da sociedade (REINER, 2004, pp. 139-140; BITTNER, 1990, pp. 96-99 e p.129).

A fronteira exata entre as condutas legal e arbitrária é nebulosa, mas se pode perfeitamente distinguir entre a ação truculenta e a respeitosa. O problema do exercício do poder de polícia estaria, assim, no amplo arbítrio aliado ao fato de que a população tem maior contato com os escalões mais baixos e menos qualificados de sua hierarquia. É raro que ações com uso de força sejam revistas e julgadas por alguém, ou mesmo presenciadas por policiais mais graduados. A probabilidade de um policial cometer uma arbitrariedade e ser punido é geralmente baixa (BITTNER, 1990, p. 122; REINER, 2004, p. 27; COSTA, 1985, pp. 194-207).

A organização policial paulista tem um controle interno rígido e centralizado, porém ineficaz, pois regula com rigor apenas questões ligadas à hierarquia, às decisões administrativas da corporação e à vestimenta do policial, principalmente em instituições de doutrina militar como a Polícia Militar. Assim, a atuação do policial nas ruas nunca está sob inteiro comando dos superiores hierárquicos, ou devido à própria natureza do trabalho de policiamento, que é a de tomar decisões rápidas e complexas em situações imprevisíveis, ou por falta de interesse dos próprios superiores em um controle mais efetivo, ou, ainda, como consequência do protecionismo existente entre policiais de mesma graduação, que costumam não divulgar desvios de seus pares. Se um colega está em perigo, não importa se está certo ou errado, merece ajuda e apoio; o espírito corporativo encobre as violações cometidas por policiais, por seus superiores hierárquicos e por agentes do mundo externo, a sociedade e a esfera política (REINER, 2004, pp. 140-141; BAYLEY, 1994, pp. 64-65; BITTNER, 1990, p. 147).

É comum, no entanto, que qualquer instituição tenha instrumentos para garantir sua perpetuação no tempo. Entre os profissionais, forma-se uma rede de solidariedade interna a ser mobilizada em caso de dificuldades, de perda de direitos ou de possibilidade de punição (WILSON, 1995, pp. 30-31). Essas duas frentes de defesa, a institucional e a criada entre os funcionários, podem se unir em caso de grave ameaça à existência da corporação. Desse modo, o problema não reside na existência do espírito corporativo no interior da organização policial, mas em seu uso para ocultar desvios de conduta e abusos de poder perante a sociedade (REINER, 2004, p. 27; pp. 245-247).

O cotidiano de abusos policiais pode ser melhor compreendido pelo fato de os policiais em contato com a população pertencerem ao mais baixo escalão, com menos preparo técnico, menos escolaridade e menor salário da corporação, mas terem grande margem de arbítrio. Aqueles que deveriam controlar o desempenho desses policiais, ou seja, os oficiais mais gra-

duados em hierarquia e escolaridade, na verdade, não têm condições de avaliar a sua conduta cotidiana, geralmente por não realizarem atividades de policiamento. Deixam-se em segundo plano, justamente, a relação com o cidadão e as possíveis arbitrariedades do policial, por não se ter ou não se querer ter controle sobre suas decisões e ações diárias, além de se dar prioridade às formalidades da disciplina interna (BAYLEY, 1994, p. 65; BITTNER, 1990, p. 142).

O modo como a polícia trata o cidadão é para este um forte definidor da forma como o Estado o respeita ou desrespeita, pois é uma instituição estatal de grande visibilidade (BITTNER, 1990, p. 19). A polícia como agente do Estado reflete, até certo ponto, em suas ações, as diretrizes governamentais, ainda que tenha relativa margem de autonomia para estruturar e realizar tarefas de policiamento. A polícia é, portanto, uma instituição chave para se avaliar a efetividade dos valores democráticos de um país, de seu governo e sua sociedade.

A complexa organização burocrática policial é, geralmente, ineficiente no controle e na prevenção de comportamentos ilegais de seus membros, dentre outros fatores, porque eles têm grande margem de autonomia no cumprimento das missões policiais (BAYLEY, 1994, p. 64; p. 72). Portanto, a relação entre polícia e legalidade democrática é sempre pautada por dissensões e conflitos, seja por suas peculiaridades institucionais, seja pelas particularidades da sociedade na qual está inserida.

No Brasil, a instituição policial foi, em muitos momentos, reflexo das limitações democráticas e instrumento da violência ilegítima do Estado contra a população, o qual tolerava abusos de seus agentes contra os não privilegiados, os suspeitos em potencial – negros, jovens, pobres e militantes políticos (CALDEIRA, 2000, p. 107). A violência policial deve ser analisada sob o aspecto de uma cultura política autoritária e discriminatória presente na sociedade brasileira e na própria polícia, e não enquanto arbitrariedade involuntária cometida pelo policial (PINHEIRO, 2001, p. 263).

Como as vítimas de arbitrariedades pertencem ao setor mais vulnerável da sociedade, não há grande interesse da instituição policial e do Judiciário em apurar desvios de conduta, em flagrante desrespeito aos direitos civis desses cidadãos, que são tratados pela sociedade como propriedade da polícia e, por esta, como lixo (REINER, 2004, p. 143). A margem de discricionariedade da polícia é legitimamente maior em situações de abordagem de suspeitos, já que uma de suas funções é reprimir as classes suspeitas e perigosas (PINHEIRO, 1981, pp. 47-49). Cidadãos de classe social baixa têm bons motivos para evitar a polícia no Brasil e também em outros países, como a Inglaterra e os EUA (REINER, 2004, p. 29).

No Brasil, a própria instituição policial é estigmatizada pela sociedade, e é vista como a tampa da lata do lixo social, sem grande valor. Devido ao contato cotidiano do policial com criminosos e à sua ampla margem de arbítrio, o cidadão sente-se mais seguro quando distante do contato direto com esse profissional.

Como muitos brasileiros são tratados como *subcidadãos*⁸, o indivíduo pobre não tem seus direitos civis assegurados, nem acesso à Justiça formal, e sua situação de permanente precariedade é vista como *natural* pela parcela mais abastada da sociedade. O subcidadão é, assim, propriedade da polícia e alvo preferencial de arbitrariedades (PINHEIRO e SOUZA, 2000, pp. 56-57, 267; KOWARICK, 2002, p. 10).

A violência institucional contra os menos favorecidos é bastante significativa no país, devido à perversa combinação entre a não-consolidação dos direitos civis e a tradicional cultura política autoritária, cuja face mais visível é a violência policial (NEV, 2000, p. 2; PINHEIRO, 2001, p. 263; ADORNO; IZUMINO, 1999, p. 118; CALDEIRA, 2000, p. 136). Paradoxalmente, a camada pobre da sociedade, considerada a mais propensa a comportamentos criminosos e que sofre inúmeras violações de direitos pela polícia, é a que mais necessita dos serviços da polícia.

8 Subcidadão é aquele que não tem seus direitos civis assegurados, não tem acesso à justiça formal. Ele está na condição de pária social, e sua situação precária seria vista como "natural" para a parcela mais abastada da sociedade, conforme SOUZA (2000).

O contato entre o cidadão pobre, visto como potencialmente perigoso, e o policial, com grande poder discricionário, pode resultar em abusos. A proliferação de esquadrões da morte no Rio de Janeiro e em São Paulo, a partir do final dos anos 50, é parte dessa realidade (KOWARICK, 2002, pp. 22-23, p. 25; PINHEIRO, 2001, p. 263).

A tortura é o meio mais perverso de violência policial, e a ela estão interligadas a confissão, a impunidade e a corrupção no ambiente policial, sendo esta última a que fortalece todo um sistema de impunidade. Na Polícia Civil, as práticas de tortura seriam parte do método de trabalho policial. A tortura é um instrumento tanto de corrupção como um simplificador do procedimento investigativo necessário para a resolução de certos casos, segundo a ótica de certos policiais (MINGARDI, 1992, pp. 22-23).

A tortura, porém, não pode ser aplicada a todos, lição que logo se aprende na polícia. Pessoas de classes mais altas e sem antecedentes criminais não deveriam ser torturadas. Já uma pessoa com antecedentes criminais e com dinheiro não seria torturada se pagasse pela liberação, do que se conclui que só seria torturado o criminoso sem recursos (MINGARDI, 1992, pp. 52-57).

O grande problema em relação aos direitos à cidadania no Brasil está na falta de eficácia e, mesmo, de compromisso das ações governamentais e de setores da sociedade civil na reversão da situação de vulnerabilidade dos direitos civis e sociais de uma grande parte da população. Tal quadro, aliado à violência policial contribui para a fragilidade dos direitos à cidadania no país, situação presente tanto no período de transição democrática do pós-1946, como do pós-1985 (BATTIBUGLI, 2007, p. 16). Assim, os desvios de conduta em órgãos burocráticos, como a polícia, prejudicam a consolidação do sistema democrático (CALDEIRA, 2000, pp. 136-137).

O monopólio estatal do uso da força pode ser utilizado tanto para proteger como para ameaçar e cometer ilegalidades. Por consistir, portanto, em um

instrumento social perigoso, caso não seja controlado pelo sistema judiciário e pela sociedade civil, a instituição policial carrega forte tendência a ser *non-accountable*, ou seja, a não ser responsabilizada por suas arbitrariedades perante o Estado e a sociedade (KEANE, 1988, pp. 179-180).

Os sistemas políticos democráticos brasileiros do pós-1946 e do pós-1985 tiveram como pontos em comum a possibilidade de discussão pública de problemas relacionados ao sistema de segurança e de denúncias de arbitrariedades policiais contra a população, além de debates sobre a insegurança social, o sistema policial e possíveis reformas para a modernização dele.

Entre 1946 e 1964, a polícia paulista não dispunha de mecanismos de controle externos às suas atividades. Tal tarefa era desempenhada pela imprensa, que funcionava como um mecanismo de controle externo informal sobre a polícia, publicizava e promovia críticas agudas dos casos de corrupção, abuso de poder e de ineficiência na contenção da criminalidade.

Exemplo disso é um artigo do jornal *O Estado de São Paulo* (5 de agosto de 1961, p. 3), sobre a face negativa das práticas, estratégias e astúcias presentes na instituição policial. Nesse caso, a Polícia Civil foi criticada por corrupção e impunidade, por ter dois modos de funcionamento, um oficial e outro *subterrâneo*, que funcionava subordinado a uma secreta hierarquia e do qual pequeno grupo de iniciados tinha ciência. A Secretaria de Segurança Pública (SSP) era vista como inapta para controlar a polícia e conter as ilegalidades cometidas:

Os secretários são homens do governador (...) que chegam e partem de acordo com as conveniências da política [e] (...) não tomam pé no cargo. Militam na superfície apoiados por delegados, muitos dos quais pertencentes ao grupo que realmente dirige a polícia. Explicam-se assim, certos fatos estranhos: em meio a autoridades de exemplar conduta, subsistem impunemente indivíduos da pior espécie. Não estamos exagerando. Os explora-

dores de mulheres da Delegacia de Costumes são conhecidos e não são incomodados. Os arrecadadores de dinheiros dos banqueiros e cambistas do jogo do bicho não são arredados da Delegacia de Jogos. Os associados de certos ladrões, com seus dedos carregados de anéis de brilhantes, permanecem firmes na delegacia de furtos e roubos. Frequentemente desenvolvem-se movimentos de reação. Nessas ocasiões os jornais fazem escândalos e registram-se remoções e sindicâncias. Contudo, longe de ser extirpada a praga, expande suas raízes. E tudo logo depois volta à situação anterior, até que a rotina seja quebrada por algum fato que novamente agite a opinião pública (...)⁹.

A matéria mostra a ineficácia das denúncias da imprensa, da política de segurança da SSP e dos próprios mecanismos de autorregulação das instituições policiais no combate ao desvio de conduta policial. A SSP não tinha poderes efetivos para comandar a polícia, o que podia ser evidenciado pela alta rotatividade do cargo. De 1946 a 1964, a SSP foi dirigida por 21 secretários, o que corresponde à média de um secretário a cada 10 meses (BATTIBUGLI, 2007).

O artigo demonstra os dois níveis da cultura policial em interação: as regras formais e a prática policial, e nesta última predominaria a prática de ilegalidades. No caso brasileiro, o lado negativo do segundo nível da cultura policial tende apenas a se fortalecer, devido à grande autonomia institucional geradora de protecionismos e impunidades.

Desde, pelo menos, a década de 40, a SSP apenas formalmente administra e dirige as corporações policiais paulistas, pois, de fato, cada instituição possui seu *modus operandi*, com estrutura administrativa própria. Assim, as metas para a segurança pública são repassadas pela SSP para as instituições policiais, que dispõem de autonomia operacional para atender aos objetivos do governo como melhor lhes convier e ainda atuam de maneira isolada e conflituosa. A política interna de cada corporação, muitas vezes, sobrepõe-se aos regulamentos governamentais, adequando-os,

9 AESP, DEOPS/SP, 50-D-18. Pasta 9. Relatório DOPS, 5 de ago. 1961; *O Estado de São Paulo*, 5 de ago. 1961, p. 3.

limitando-os ou mesmo neutralizando seus efeitos. Existe, assim, o fracionamento das forças de segurança pública no Estado.

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

Na Força Pública, o regulamento disciplinar tratava detalhadamente do respeito aos princípios de hierarquia, subordinação e disciplina militar, do correto uso da farda e sobre a aparência do policial, mas possuía comparativamente poucas normas e meios eficazes de controle das ações de seus soldados nas tarefas diárias de policiamento, no que se refere à relação com o cidadão (FORÇA PÚBLICA, 1963).

Apenas dois incisos do artigo 13 do regulamento disciplinar tratavam de violência policial; o 54, sobre o uso de violência desnecessária no ato de efetuar prisão, caracterizada como transgressão disciplinar leve; e o 55, sobre maus-tratos a presos sob a guarda do policial, caracterizados como transgressão média. Dessa forma, o controle sobre o comportamento do policial da FP tinha como foco primordial a disciplina militar, deixando o respeito no trato com o cidadão em último plano. Cabe notar que, para a falta disci-

plinar leve, estavam previstas como penas somente a repreensão verbal ou escrita e a detenção, e, para a falta média, estavam previstas repreensão, detenção e até oito dias de prisão (FORÇA PÚBLICA, 1963). O abuso de autoridade contra suspeitos era considerada apenas uma falta leve.

Muito depois, em 1995, foi criado um mecanismo formal de controle externo, a Ouvidoria de Polícia. Sua principal função é receber, encaminhar e acompanhar denúncias de abusos policiais, como violações a direitos individuais ou coletivos, tortura, homicídio, casos de corrupção e impunidade. Essa instituição não apura as denúncias em si, mas cobra a apuração dos casos apresentados. Note-se que a Ouvidoria não tem qualquer ligação institucional com as corporações policiais, e o Ouvidor é indicado pela sociedade civil através do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Condepe)¹⁰.

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

Após a queda da ditadura de Getúlio Vargas, havia a consciência, entre certos setores da polícia paulista, de que a relação cidadão-policial deveria ser pautada pela civilidade e não pelo abuso de poder, já que as denúncias da imprensa da época colocavam parte da população e do meio político contra a polícia (BATTIBUGLI, 2007, pp. 29-30). Dentro desse mesmo espírito, pouco mais de uma década depois do final da ditadura militar, em 1997, a PM paulista adotou a prática do Policiamento Comunitário como forma de se aproximar da população, melhorar sua imagem, e prevenir a ocorrência de crimes, inclusive a violência policial (KAHN, 2002, p. 9).

Entretanto, mesmo reconhecida a necessidade de se criar novos padrões institucionais no estado de direito, subsiste nas corporações a cultura da violência e da impunidade. Nessa perspectiva, acredita-se que

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

o aumento da criminalidade deva ser combatido com repressão e ilegalismos. O abuso de poder seria legitimado pelo aumento do número de crimes.

Assim, ora a atuação da polícia se pauta por idéias e ações condizentes com um estado de direito, ora por condutas características de períodos autoritários. O legado autoritário deixado pelo regime varguista não seria facilmente superado e foi revisitado pelo golpe militar de março de 1964. Da mesma forma, no pós-1985, a polícia paulista ainda busca meios para se adaptar plenamente aos princípios que regem o sistema democrático. Portanto, no campo policial, a tradição democrática começa a se firmar, e a autoritária ainda não foi esquecida. A polícia reflete os valores da sociedade na qual está inserida e a fragilidade da democracia brasileira, e revela, ainda, as dificuldades para se modificar uma cultura institucional e adaptá-la ao estado de direito.

Referências

- ADORNO, Sergio. (2002), “Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea”. Em: MICELI, Sergio (org.). O que ler na ciência social brasileira – 1970-2002. São Paulo, Sumaré, pp. 267-307.
- _____. (1998), “Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: Rupturas e continuidades”. Em: ZAVERUCHA, Jorge (org.). Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX. Recife, Bagaço.
- _____. [e] IZUMINO, Wânia Pasinato. (1999), “As graves violações de direitos humanos: O tema e a pesquisa”. Em: PINHEIRO, Paulo Sergio (pesquisador responsável). Continuidade autoritária e construção da democracia – Relatório Final, Vol. 1. São Paulo, NEV/USP.
- BATTIBUGLI, Thaís. (2007), Democracia e segurança pública em São Paulo (1946-1964). Tese (doutorado em ciência política). Universidade de São Paulo.
- _____. (21/10/2008), “Polícia Civil x Polícia Militar”. Jornal de Jundiaí, p. 2.
- BAYLEY, David (2001), Padrões de policiamento. São Paulo, Edusp.
- _____. (1994), Police for the future. Nova York, Oxford University Press.
- BITTNER, Egon. (1990), Aspects of police work. Lebanon (New Hampshire, EUA), Northeastern University Press.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola [e] PASQUINO, Gianfranco. (2000), Dicionário de política. Vol. I e Vol. II. Brasília, Editora UNB.

- BRETAS, Marcos Luiz [e] PONCIONI, Paula. (1999), “A cultura policial e o policial civil carioca”. Em: PANDOLFI, Dulce Chaves et al. Cidadania, justiça e violência. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- BRITO, Emygdio Álvaro de [e] MIRANDA, Darcy Arruda. (1966), Organização e prática policial. São Paulo, Max Limonad.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. (2000), Cidade de muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo, 34/Edusp.
- COSTA, Heitor. (1985), “O controle da violência da polícia pelo sistema penal”. *Justitia*, Vol. 131, pp. 194-207.
- ELIAS, Norbert (2000), Os estabelecidos e os outsiders: Sociologia das relações de poder a partir de uma comunidade. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- FORÇA PÚBLICA. (1963), Regulamento disciplinar. São Paulo, Quartel General Tipografia.
- FISCHER, Rosa Maria. (1996), O círculo do poder: As práticas invisíveis de sujeição nas organizações complexas. Em: FLEURY, Maria Tereza Leme [e] Rosa Maria Fischer. Cultura e poder nas organizações. São Paulo, Atlas.
- HALL, Richard H. (1966), “O conceito de burocracia: Uma contribuição empírica”. Em: Sociologia da burocracia. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- KAHN, Túlio. (2002), Velha e nova polícia: Polícia e políticas de segurança pública no Brasil atual. São Paulo, Sicurezza.
- KEANE, John (org.). (1988), Civil society and the state: New european perspectives. Londres/Nova York, Verso.
- KOWARICK, Lucio (2002), “Viver em risco: Sobre a vulnerabilidade do Brasil urbano. *Novos Estudos Cebrap*, nº 63, pp. 9-30.

- LIMA, Izabela Gazzola Palma. (2003). Estatísticas policiais Belo Horizonte: Análise a partir da perspectiva durkheimiana e da teoria das organizações. Monografia (graduação em ciências sociais). Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível (on-line) em: www.crisp.ufmg.com.br.
- LINGO, Joseph [e] AVIGNONE, Arthur. (1958), Estudo sobre a organização policial do estado de São Paulo. Missão norte-americana e cooperação técnica (ponto IV).
- LINZ, Juan J. [e] STEPAN, Alfred. (1999), A transição e a consolidação da democracia. São Paulo, Paz e Terra.
- MESQUITA NETO, Paulo de. (2002), 2º relatório nacional sobre os direitos humanos no Brasil. São Paulo, Comissão Teotônio Vilela.
- _____[e] ALVES, Renato. (2007), 3º relatório nacional sobre os direitos humanos no Brasil (2002-2005). São Paulo, Universidade de São Paulo, Vol. 1, pp. 581.
- MINGARDI, Guaracy. (1992), Tiras, trutas e gansos. São Paulo, Página Aberta.
- NEV (NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA). (2000), Construção das políticas de segurança pública e o sentido da punição, São Paulo (1822-2000). São Paulo, NEV/Cepid/Fapesp – Projeto 2 (2001-2006).
- O'DONNELL, Guilherme. (2000), Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina: Uma conclusão Parcial. Em: MÉNDEZ, Juan E.; Juan O'Donnell [e] Paulo Sergio Pinheiro. Democracia, violência e injustiça: O não-estado de direito na América Latina. São Paulo, Paz e Terra.
- PAES MANSO, Bruno. (01/11/2008), “‘Para SP, o silêncio era a melhor opção’: Para secretário, calar-se diante do confronto entre as Polícias Civil e Militar na frente da sede do governo do estado foi estratégico (entrevista do ex-secretário de Segurança Pública de São Paulo, Ronaldo Marzagão)”. O Estado de S. Paulo, Metrópole, p. C3.

PESTANA, José César. (1955), Manual de organização policial. São Paulo, Gráfica da SSP.

_____. (1957), Manual de organização policial. São Paulo, Gráfica da SSP.

PINHEIRO, Paulo Sergio. (1981), “Violência e cultura”. Em: LAMOUNIER, Bolivar; Francisco Carlos Weffort [e] Maria Victória Benevides (orgs.). Direito, cidadania e participação. São Paulo, T.A. Queiroz.

_____. (1999), Primeiro relatório de direitos humanos – Direitos humanos: Realizações e desafios. São Paulo, USP/NEV.

_____. (2001), “Transição política e não-estado de direito na República”. Em: SACHS, Ignacy; Jorge Wilhelm [e] Paulo Sergio Pinheiro. Brasil: Um século de transformações. São Paulo, Companhia das Letras.

_____. [e] SOUZA, Luís Antonio. (2000), “Participação política e organizações da sociedade civil em novas democracias: O caso brasileiro no contexto internacional: balanço e perspectivas”. Mimeo.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. (1953), Comentários à Constituição de 1946. São Paulo, Max Limonad.

REINER, Robert. (2004), A política da polícia. São Paulo, Edusp.

REISS, Albert J. [e] BORDUA, David J. (1967), “Environment and organization: A perspective on the police”. Em: BORDUA, John (org.). Police: six sociological essays. Nova York, Wiley.

SILVA, Jorge da. (2008), Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro, Forense.

_____. [e] SOUZA, Luís Antonio. (2000), Participação política e organizações da sociedade civil em novas democracias: O caso brasileiro no contexto internacional, balanço e perspectivas. Mimeo.

- _____. (1999), Primeiro relatório de direitos humanos – Direitos humanos: Realizações e desafios. São Paulo, NEV/USP.
- SOUZA, Jessé. (2000), Modernização seletiva: Uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília, Editora UNB.
- TEODORO, Nicolau Salgado. (1956), Manual prático do policial (coletânea e compilação), 3ª edição.
- TEIXEIRA, Mário. (1963). Manual do guarda civil. São Paulo, Gráfica da SSP.
- WEBER, Max. (1966), “Os Fundamentos da organização burocrática: Uma construção de um tipo ideal”. Em: Sociologia da burocracia. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- _____. (2000), Economia e sociedade. Brasília, Editora UNB.
- WILSON, James Q. (1995), Political organizations. Princeton (Nova Jersey, EUA), Princeton University Press.

