

Dilemas institucionais da polícia paulista (pós-1946 e pós-1985)

Thaís Battibugli¹

RESUMO: No Brasil, a discussão sobre a efetivação de políticas de segurança pública, em períodos de democracia política, teve como preocupação básica tornar o sistema policial compatível com as demandas e exigências do estado de direito, tanto após a queda da ditadura Vargas em 1946, como no pós-regime militar em 1985. Em ambos os casos, essa compatibilidade não foi satisfatoriamente alcançada. Este artigo propõe a reflexão sobre alguns dos obstáculos que inviabilizaram projetos de reforma no setor. 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.

PALAVRAS-CHAVE: Polícia, cultura policial, democracia, arbitrariedade, projetos de reforma.

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 1985. Em ambos os casos, essa compatibilidade não foi satisfatoriamente alcançada.

Este artigo propõe a reflexão sobre alguns obstáculos que inviabilizaram projetos de reforma no setor. 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-relação existente entre a cultura policial e as peculiaridades da sociedade brasileira no trato com seus cidadãos.

O jogo de poder, os conflitos e rivalidades existentes entre as principais instituições policiais, Polícia Civil e Polícia Militar, marcam a trajetória da polícia paulista e também inviabilizam 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 de cotidiano de abusos de autoridade por parte de policiais.

¹ Doutora Ciência Política – USP (tbattibugli@yahoo.com).

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; BORDUA, 1967, pp. 26-28; REINER, 2004, pp. 26, 199; PESTANA, 1954, pp. 53-54; KEANE, 1988, pp. 179-180; BITTNER, 1990, p. 11).

Cada corporação policial tem sistema de valores próprio que forma uma verdadeira cultura institucional. A cultura engloba o modo de vida de uma sociedade: crenças e idéias, instituições e sistemas, leis e costumes. Da mesma forma, a cultura policial representa 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, casos de corrupção policial, pois nem sempre o comportamento aceito pela prática policial cotidiana é aprovado pela sociedade.

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. 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. 54-57; 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.

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; 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) (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 três 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; 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 intensos².

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; MIRANDA, 1966, p. 143; PESTANA, 1957, pp. 308-311; LINGO; AVIGNONE, 1958, p. 110).

A Constituição Federal de 1988³ manteve o caráter militar da Polícia Militar e 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 instalações⁴.

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-85, 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,

² Museu de Polícia (MP). Militia, ano XII, nº 79, p. 48-49, jan./fev. 1959. Este é o arquivo histórico da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Contém coleção da revista Força Pública (Militia).

³ Ver art. 42 e art 144, § 6º da Constituição Federal de 1988.

⁴ Ver art. 144, § 8º da Constituição Federal de 1988.

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 pela legislação, doutrina policial, regulamentos internos e políticas públicas; o segundo, formado por práticas, estratégias, astúcias, discursos presentes na instituição, não-veiculados como parte efetiva da mesma, mas vitais para a compreensão do funcionamento dela (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 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 nível (REINER, 2004, pp. 134, 245-246; BITTNER, 1990, pp. 193-194; FISCHER, 1996, p. 75).

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

Essa interação pode ser positiva, por um lado, quando auxilia o policial a decidir sobre a melhor solução para caso urgente, baseado no uso mínimo da força, aliada a estratégias conciliatórias que evitam a aplicação formal da lei. Por outro lado, essa interação pode ser negativa, quando marcada pelo uso exacerbado da força, por condutas ilegais e corruptas (REINER, 2004, pp. 26-27, 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. Enquanto 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 enfatizam a importância da civilidade na interação policial-cidadão, as denúncias de violência policial eram corriqueiras e acompanhadas de duras críticas da imprensa paulista e do legislativo estadual (TEODORO, 1956; PESTANA, 1957; TEIXEIRA, 1963; BATTIBUGLI, 2007, pp. 22-34; 110-114).

Exemplo de arbitrariedade policial está em matéria de jornal de 1949, a qual criticou duramente “os métodos científicos de policiais boçais, sádicos para arrancar a confissão de um delinqüente, substituindo a argúcia pela borracha e a habilidade pela tortura”. Como tipos de

torturas aplicadas na época, o jornal destaca as pontas de charuto aceso, surras de chicote de arame, choques elétricos e espancamentos (BATTIBUGLI, 2007, p. 23)⁵.

No pós-1985, os relatos de arbitrariedades não foram menores, pois tanto a PM como a Polícia Civil são marcadas por reiterados casos de violência policial (tortura e 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; IZUMINO, 1999, pp. 114-116; MESQUITA NETO, 2002, pp. 231-234; PINHEIRO, 1999, pp. 84-94; NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA; COMISSÃO TEOTÔNIO VILELA, 2006, 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 estar se ligar a contexto histórico, pois é a reação a condutas de agentes externos, como a nova legislação para a polícia ou críticas da imprensa, que revelam os valores que sustentam a sua identidade (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 poucos se tornaram efetivos, como no caso da unificação entre Polícia Civil e Militar, da equivalência de atribuições, hierarquia e salários entre policiais civis e militares, a equiparação de salários entre delegado, juiz e promotor⁶ (BATTIBUGLI, 2007, pp. 162-188; SILVA, 2008, pp. 193-209).

⁵ Arquivo Público do Estado de São Paulo (AESP). DOPS (Delegacia de Ordem Política e Social), 50-H-031, Pasta 2. A Noite, 12 de abril de 1949. Neste arquivo foram pesquisadas pastas relativas ao DOPS de 1946 a 1964, que contém hemeroteca de artigos de jornais sobre a polícia paulista e investigações sobre a conduta de policiais do período.

⁶ Sobre projeto de equivalência salarial entre delegado, juiz e promotor em São Paulo, Ver *O Estado de S. Paulo*, 30 de ago. de 2006. Esse mesma idéia já havia sido discutida em 1954. Ver Battibugli, Thaís. (2007), *Democracia e Segurança Pública em São Paulo (1946-1964)*. 2007. 307 p. Tese (doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 83.

A cultura policial paulista é marcada por intensa rivalidade entre as corporações policiais do Estado, principalmente entre a Polícia Civil e a Polícia Militar, sempre em constante competição por maiores verbas, atribuições e poder. Cada qual age como se fosse única, auto-suficiente, defende os valores de sua instituição e pode mesmo denegrir a imagem da rival para a população, imprensa e 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, de policiamento concorrente nas mesmas áreas, com a ineficiência de trabalho realizado sem planejamento.

Entre 1946 e 1964, tanto a Força Pública, como a Polícia Civil, temiam desaparecer ou terem sua competência reduzida com uma possível reforma no setor de segurança. Os valores da Força Pública eram caracterizados pelo respeito à disciplina, à hierarquia, à doutrina e aos treinamentos militares. O policial da FP se via como um militar, força reserva do Exército que exercia também tarefas de policiamento; 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, e os objetivos de ambas as instituições eram o poder e a expansão de suas atribuições.

No pós-1985 as rivalidades entre a Polícia Civil e a PM se mantiveram. 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 da PC. Houve luta campal, agressões entre policiais em demonstração clara da hostilidade, da falta de diálogo entre policiais das instituições e da inoperância da Secretaria de Segurança Pública 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 inoperância da secretaria frente às rivalidades e à autonomia operacional existente entre as corporações⁷ (BATTIBUGLI, 2008, p. 2).

⁷ MARZAGÃO, Ronaldo (ex-secretário SSP/SP). Entrevista. *O Estado de S. Paulo*, 1 de nov. 2008, p. C3.

Autonomia operacional da polícia e estado de direito

É necessário pensar 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 mecanismos de fiscalização e punição dos agentes do Estado que cometam ilegalidades no exercício da função. Tais mecanismos fazem parte do sistema de ‘accountability’, de responsabilização, para a proteção da ordem democrática. Quando esse sistema de responsabilização funciona mal, pontos fundamentais do sistema democrático são fragilizados, como o tratamento igual dos cidadãos perante a lei, o respeito ao devido processo legal (O’DONNELL, 2000, pp. 352-353; BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2000, p. 326-327).

A democracia é um regime político estruturado em esferas de mediações entre o Estado e a sociedade para resolver questões sociais, de cidadania e governo, com transparência, legalidade e participação política dos cidadãos (PINHEIRO; SOUZA, 2000, 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; 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, 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, por exemplo, 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, 1999, p. 149; REINER, 2004, pp. 135-136).

A instituição policial é, portanto, um complexo órgão burocrático; de cultura e poder peculiar, o qual sob certos aspectos, distancia-se do tipo ideal de organização burocrática weberiana (HALL, 1966, 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, 1954, 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 fronteira exata entre a conduta legal e arbitrária é nebulosa, mas pode-se perfeitamente distinguir entre a ação truculenta e a respeitosa. É raro que ações com uso de força sejam revistas e julgadas por alguém e mesmo presenciadas por policiais mais graduados. A probabilidade de um policial cometer uma arbitrariedade e ser punido é geralmente baixa (BITTNER, 1990; 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, 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 seja por falta de interesse dos próprios superiores em um controle mais efetivo, ou ainda, como consequência do protecionismo existente entre policiais de mesma graduação em 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 de corpo encobre as violações cometidas por policiais de seus superiores hierárquicos e do mundo externo, sociedade e esfera política (REINER, 2004, pp. 140-141; BAYLEY, 1994, pp. 64-65; BITTNER, 1990 p. 147).

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

Pesquisa recente divulgada em março de 2009, com 23.540 policiais brasileiros⁸ mostrou que a tolerância do policial com desvios de conduta, ilegalidades de seus colegas é quase inversamente proporcional à escolaridade do mesmo. Dessa forma, “quando mais baixa a escolaridade maior é a complacência com atos ilícitos”.

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

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

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,

⁸ Esses policiais recebem bolsa-formação do Ministério da Justiça e estão cadastrados no programa de ensino à distância do Ministério. A pesquisa foi realizada por Marco Aurélio Ruediger e Vicente Riccio, professores da FGV. Ver Policiais de todo o País admitem que toleram corrupção e falhas de colegas. *O Estado de S. Paulo*, 16 de mar. de 2009, p. C1.

pobres, militantes políticos (CALDEIRA, 2000, p. 107). A violência policial deve ser analisada mais sob o aspecto de uma cultura política autoritária discriminatória, presente na sociedade brasileira e na própria polícia, do que por arbitrariedades involuntárias cometidas 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).

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 a sua ampla margem de arbítrio, o cidadão sente-se mais seguro quando distante do contato direto com esse profissional.

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, p. 22-23).

A grande questão em relação aos direitos de 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 para uma grande parte da população. Tal quadro, aliado à violência policial contribui, para a fragilidade dos direitos de cidadania no país, situação presente no tanto 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, fragilizam 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 consiste, portanto, num 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, não ser responsabilizada por suas arbitrariedades perante o Estado e a sociedade (KEANE, 1988, pp. 179-180).

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

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

Matéria de jornal de 1961 denunciou face negativa das práticas, estratégias e astúcias presentes na instituição policial. Nesse caso, a Polícia Civil foi criticada por corrupção e impunidade, por ter dois modos de funcionamento, um oficial e outro “subterrâneo, que funciona subordinado a uma secreta hierarquia, e da qual pequeno grupo de iniciados têm 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 dirigem a polícia. Explicam-se assim, certos fatos estranhos: em meio a autoridades de exemplar conduta, subsistem impunemente indivíduos da pior espécie. Não estamos exagerando. Os exploradores de mulheres da Delegacia de Costumes são conhecidos e não são incomodados. Os arrecadadores de dinheiros dos banqueiros e cambistas do jogo do bicho não são arredados da Delegacia de Jogos. Os associados de certos ladrões, com seus dedos carregados de anéis de brilhantes, permanecem firmes na delegacia de furtos e roubos. Frequentemente desenvolvem-se movimentos de reação. Nessas ocasiões os jornais fazem escândalos e registram-se remoções e sindicâncias. Contudo, longe de ser extirpada a praga, expande suas raízes. E tudo logo depois volta à situação anterior, até que a rotina seja quebrada por algum fato que novamente agite a opinião pública...⁹.

A matéria mostrou a fragilidade das denúncias da imprensa, da política de segurança da SSP e dos próprios mecanismos de auto-regulação das instituições policiais no combate a desvios de conduta e na criação de novos padrões de comportamento profissional. A SSP não tinha poderes efetivos para comandar a polícia (BATTIBUGLI, 2007).

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.

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

Portanto, há várias décadas a SSP apenas formalmente administra e dirige as corporações policiais paulistas, pois, de fato, cada instituição possui seu próprio *modus operandi*, com estrutura administrativa própria. A política interna de cada corporação, muitas vezes, sobrepõe-se aos regulamentos governamentais, adequando-os, limitando-os ou mesmo neutralizando seus efeitos. Existe, assim, o fracionamento das forças de segurança pública no Estado.

Em março de 2009, o então secretário da SSP Ronaldo Marzagão foi substituído após não ter demonstrado “a firmeza que o cargo exige”, segundo notícia de jornal, em meio às exacerbadas demonstrações de rivalidades entre as corporações durante greve da Polícia Civil em outubro de 2008 e a graves denúncias de crimes cometidos por policiais civis e militares. Para o jornal, o desafio do novo secretário “será restabelecer o controle dos órgãos policiais e promover uma faxina nas Polícias civil e Militar”¹⁰. Do ponto de vista histórico, o desafio seria “estabelecer” e não “restabelecer” o controle dos órgãos policiais.

Apenas em 1995 foi criado 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, como tortura, homicídio, e casos de corrupção, 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 Condepe (Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana)¹¹.

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, prevenir a ocorrência de crimes e de violência policial (KAHN, 2002, p. 9).

¹⁰ A mudança na Segurança Pública. *O Estado de S. Paulo*, 20 de mar. de 2009, p. A3.

¹¹ Disponível em: <http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Faz.htm>. Acesso em 17 de jul. de 2008.

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

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

Considerações finais

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, revela ainda as dificuldades para se modificar uma cultura institucional e adaptá-la ao estado de direito.

Referências Bibliográficas:

ADORNO, Sérgio. (2002), “Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea”. In: MICELI, Sergio (Org.). *O que ler na ciência social brasileira – 1970-2002*. São Paulo: Editora Sumaré: 267-307.

_____. (1998), “Consolidação Democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades.” In: Zaverucha, Jorge (org.) *Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX*. Recife: Bagaço.

_____, IZUMINO, Wânia Pasinato. (1999), “As Graves Violações de Direitos Humanos: o tema e a pesquisa”. In: Pinheiro, Paulo Sérgio (Pesquisador Responsável). *Continuidade Autoritária e Construção da Democracia*. Relatório Final, Volume 1. São Paulo: NEV-USP.

BATTIBUGLI, Thaís. (2007), *Democracia e Segurança Pública em São Paulo (1946-1964)*. 2007. 307 p. Tese (doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo.

- BATTIBUGLI, Thaís. (2008), Polícia Civil X Polícia Militar. *Jornal de Jundiaí*. 21 out. 2008, p. 2.
- BAYLEY, David. (1994), *Police for the Future*. New York City: Oxford University Press.
- BITTNER, Egon. (1990), *Aspects of police work*. USA: Northeastern University Press.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (2000), *Dicionário de Política*. Vol. I e II Brasília: Edunb, 2000.
- BRETAS, Marcos Luiz; PONCIONI, Paula. (1999), “A cultura policial e o policial civil carioca”. PANDOLFI, Dulce Chaves (et al.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. (2000), *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Ed. 34: Edusp.
- COSTA, Heitor. (1985), “O controle da violência da polícia pelo sistema penal”. In: *Justitia*. São Paulo vol. 131: 194-207.
- ELIAS, Norbert. (2000), *Os Outsiders e os Estabelecidos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- FISCHER, Rosa Maria. (1996), O Círculo do Poder – As práticas invisíveis de sujeição nas organizações complexas. In: Fleury, Maria Tereza Leme; Fischer, Rosa Maria. *Cultura e Poder nas organizações*. São Paulo: Atlas.
- HALL, Richard H. (1966), “O conceito de burocracia: uma contribuição empírica”. In: *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- KAHN, Túlio. (2002), *Velha e nova polícia. Polícia e políticas de segurança pública no Brasil atual*. São Paulo: Sicurezza.
- KEANE, J. (Ed.). (1988), *Civil Society and the State*. New European Perspectives. London, New York: Verso.
- LIMA, Izabela Gazzola Palma. (2003), *Estatísticas policiais Belo Horizonte: análise a partir da perspectiva durkheimiana e da teoria das organizações*. Belo Horizonte: UFMG, Monografia de graduação do curso de Ciências Sociais, Mimeo. Disponível em: www.crisp.ufmg.com.br. Acesso em: 17 de dez. 2004.
- MESQUITA NETO, Paulo de. (2002), *Segundo Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil*. São Paulo: CTV (Comissão Teotônio Vilela).
- MINGARDI, Guaracy. (1992), *Tiras, Trutas e Gansos*. São Paulo: Editora Página Aberta.
- NEV; CTV (Comissão Teotônio Vilela). (2006), *3º Relatório Nacional sobre Direitos Humanos no Brasil (2002-2005)*. São Paulo: NEV; CTV, 2006.
- O’DONNELL, Guillermo. (2000), Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão Parcial. In: MÉNDEZ, J. E.; O’DONNELL, G., PINHEIRO, P. S. *Democracia, violência e injustiça: o Não-Estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. (2001), “Transição Política e Não-Estado de Direito na República”. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, P. S. (Orgs). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras.

_____ ; 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: USP; NEV.

REISS, Albert J., BORDUA, David J. (1967), 'Environment and Organization: a Perspective on the Police'. In: *Police: six sociological essays*. Bordua, John Wiley, NYC.

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

SOUZA, Jessé. (2000), *Modernização Seletiva. Uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: UnB, pp. 56-57, 267.

WEBER, Max. (1966), Os fundamentos da organização burocrática: uma construção de um tipo ideal. In: *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

_____. (2000), *Economia e Sociedade*. Brasília: Universidade de Brasília.

Fontes Primárias

BRITO, Emygdio Álvaro de; MIRANDA, Darcy Arruda. (1966), *Organização e prática policial*. São Paulo: Max Limonad.

LINGO, Joseph; AVIGNONE, Arthur. (1958), *Estudo sobre a organização policial do Estado de São Paulo*. Missão Norte-Americana e cooperação técnica (Ponto IV).

MIRANDA, Pontes de. (1953), *Comentários à Constituição de 1946*. São Paulo: Max Limonad.

PESTANA, José César. (1954; 1955; 1957), *Manual de Organização Policial*. São Paulo: Gráfica da SSP.

TEODORO, Nicolau Salgado. (1956), *Manual Prático do Policial* (coletânea e compilação). 3ª ed.

TEIXEIRA, Mário. (1963). *Manual do Guarda Civil*. São Paulo: Gráfica da SSP.