

Polícia e Política em São Paulo (1946-1964)

Thaís Battibugli*

Resumo:

Este artigo propõe uma reflexão sobre a relação entre o sistema policial e os principais dirigentes políticos paulistas no período democrático de 1946 a 1964. Tal relação, marcada por jogo de interesses de ambos os lados, nem sempre era harmoniosa. Além disso, havia a questão da rivalidade e da competição entre as principais corporações por mais verba, atribuições e poder no sistema de segurança. A imprensa, no período, funcionava como mecanismo informal de controle externo sobre a polícia e não poupava críticas às arbitrariedades policiais.

Palavras-chave: polícia, cultura policial, influência política, abuso de poder

Abstract:

This article proposes a discussion about the relationship between the major political leaders and police system in the democratic period from 1946 to 1964, in Sao Paulo. Such a relation marked by an interest of both sides, was not always harmonious. Moreover, there was the issue of rivalry and competition between the major corporations for more funds, functions and power in the security system. The press, in the period, acted as informal mechanism of external control over the police and was very critical of police arbitrariness.

Keywords: police, police culture, political influence, power abuse

* Doutora em Ciência Política – USP; Mestre em História Social – USP; Bacharel em História – Unicamp.

Introdução

Este artigo propõe uma reflexão sobre a relação entre sistema policial e dirigentes políticos paulistas no período democrático de 1946 a 1964. Tal relação, marcada por jogo de interesse de ambos os lados, nem sempre era harmoniosa.

A incipiente profissionalização das carreiras policiais tornava a polícia paulista permeável aos interesses políticos, a toda sorte de favorecimentos a autoridades locais e a seus correligionários.

A relação entre as principais corporações policiais - Polícia Civil, Força Pública e Guarda Civil - era marcada por rivalidades por mais verbas, atribuições e poder no sistema de segurança.

A rivalidade existente pode ser melhor compreendida através do conceito de cultura policial. A cultura policial representa um conjunto de valores, regras e práticas definidoras de um padrão cultural específico, das relações de poder e do próprio perfil da instituição. Dessa forma, parte da identidade do policial da Força Pública era construída em oposição ao *ser* policial civil, e vice-versa. Cada organização agia como se fosse única, auto-suficiente, defendia os valores de si própria e denegria a imagem da rival para a população, a imprensa e a esfera política.

1 - Polícia paulista: estrutura, cultura policial e rivalidades

Entre 1946 e 1964, as principais instituições policiais paulistas eram a Polícia Civil (PC), a Força Pública (FP) e a Guarda Civil (GC). A primeira possuía maiores competências em relação às outras corporações no período analisado e o delegado era a principal autoridade policial a coordenar as tarefas de policiamento.

O Regulamento Policial de 1928, norma estruturadora do sistema de segurança, que vigorou entre 1928 e 1968¹, considerava como *autoridades*

¹ Decreto 4405-A de 17 de abril de 1928 que instituiu o Regulamento Policial. Em 27 de maio de 1968, foi promulgada a Lei Orgânica da Polícia, nº 10.123, que modificou a lei

policiais: o secretário da segurança pública, os delegados de todas as classes da carreira, os delegados substitutos (não pertenciam à carreira), os inspetores de quartirão (trabalhavam nas cidades do interior), os suplentes de delegado, o subdelegado, o suplente de subdelegado, desde que no exercício da função. Todos os integrantes da Força Pública, da Guarda Civil, assim como os demais membros da Polícia Civil (escrivães, peritos, investigadores, carcereiros, radiotelegrafistas e médicos legistas), eram considerados *agentes de execução* (Brito, 1966: 13-14).

Portanto, nas tarefas de policiamento, os agentes de execução, ou seja, os policiais da Força Pública e os guardas civis designados para o patrulhamento, se subordinavam às autoridades policiais, o que consistia numa das causas de rivalidades e conflitos entre a FP e a PC, pois o policial da FP, em geral, aceitava submeter-se apenas às ordens de seu superior hierárquico.

A Polícia Civil era a principal instituição policial da época, com maior poder e atribuições, embora contasse com efetivo diminuto em relação à Força Pública e à Guarda Civil. Objetivava manter a primazia nas tarefas de investigação, produção de inquéritos, planejamento e coordenação do serviço de policiamento.

A Polícia Civil iniciou o período democrático em processo de profissionalização, com a implantação de concursos regulares para ingresso na carreira, embora leigos ainda pudessem exercer funções policiais, como suplentes de delegados, subdelegados, suplente de subdelegado e inspetor de quartirão.

O primeiro concurso para provimento de cargos da classe inicial da carreira de delegado realizou-se em agosto de 1946, sob a administração do último interventor federal no Estado, José Carlos de Macedo Soares² (Pestana, 1959: 369). A carreira de delegado de polícia foi reestruturada em

básica de 1928 e abriu caminho para a reforma que unificou a Guarda Civil à Força Pública para a criação da Polícia Militar em 1970.

² SSP (Secretaria da Segurança Pública). *Relatório da Polícia de São Paulo do ano de 1947*. São Paulo, 1948, p. 112.

Thaís Battibugli

1948, pela lei nº 199, e as carreiras de escrivão, carcereiro, investigador e rádio telegrafista foram reorganizadas no ano seguinte. A realização de cursos na Escola de Polícia tornou-se requisito fundamental para a efetivação no cargo (Lingo; Avignone, 1958: 5).

A Polícia Civil cumpria inúmeras atribuições que, atualmente, desprenderam-se da competência policial. Era parte do trabalho das delegacias especializadas, por exemplo, o licenciamento, o emplacamento, a vistoria de veículos, recebimento de taxas do serviço de trânsito e exames médicos de motoristas. A delegacia de ordem econômica era responsável pelo controle de preços; o Serviço de Proteção e Previdência atendia a mendigos, inválidos, enfermos, retirantes, viciados, egressos de prisões; o Serviço Especial de Menores realizava investigações sobre menores infratores; o Serviço de Identificação expedia passaportes (Pestana, 1959: 154-155, 223-229, 273-278; Lingo; Avignone, 1958: 99). Esses serviços eram dirigidos pelo delegado responsável que ainda expedia alvarás para bailes nos clubes das cidades, para circos e realizava censura a espetáculos.³

Além de auxiliar a administração civil, a polícia paulista prestava inúmeros serviços à população. O delegado, por exemplo, em muitos municípios, era o único bacharel em direito e, por isso, muitos o procuravam para aconselhamento e resolução de problemas, harmonizava problemas entre marido e mulher, entre vizinhos, entre empregado e patrão (Pestana, 1959: 369). Policiais de serviço de patrulhamento ou de investigação também se deparavam com os mais inusitados acontecimentos e deles não poderiam se desviar por estarem ligados, ainda que parcialmente, à sua principal atribuição: a resolução emergencial de situações que pudessem resultar ou que envolvessem a quebra da ordem legal.

Dessa forma, a instituição policial tem atribuições formais concedidas pelo Estado, mas também possui inúmeras outras, não previsíveis e não menos complexas, advindas do exercício diário da profissão, do contato com a sociedade (Bayley, 2001: 140).

³ Para a lista completa das atribuições dos delegados, ver decreto nº 4.405-A de 17 de abril de 1928, Regulamento Policial. Genofre, Roberto Maurício. São Paulo, nov. 2005. Entrevista concedida a Thaís Battibugli.

Portanto, as tarefas da polícia são muito mais amplas que o exercício do policiamento. A polícia paulista exercia uma confusa miscelânea de tarefas, o que tornava o trabalho policial mais complexo e delicado do que qualquer aluno da antiga Escola de Polícia ou da Academia do Barro Branco poderia imaginar. Tal desafio é ainda comum a policiais em todo o mundo (Reiner, 2004, p. 26).

Dentre as principais atribuições formais da polícia paulista estava o policiamento, a investigação e o inquérito. O policiamento é um aspecto particular do processo de controle social, exercido pelo patrulhamento do espaço público. É a tentativa de manter a segurança e a ordem social por meio da vigilância e da ameaça de sanção, seja formal (multa, apreensão, detenção) - ou informal (aconselhamento, repreensão, intimidação, ameaça) (Reiner, 2004: 20-22; Bayley, 1994: 34).

A Força Pública era a maior corporação policial do Estado. Tinha um 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.⁴ Criada em 1831, a FP era uma corporação militar, considerada reserva e submissa ao Exército, podendo ser mobilizada em tempo de guerra externa ou civil, de acordo com a Constituição de 1946 (Miranda, 1953: 335).

A carreira da Força seguia o padrão de hierarquia e de postos da carreira militar. A carreira de soldado não possibilitava a ascensão automática a praça graduado (subtenente e sargento) e a oficial, da mesma forma que a carreira de praça graduado não admitia a ascensão a oficial, a menos que os interessados prestassem exames de admissão. Dessa forma, em grande parte dos casos, o soldado e o suboficial permaneciam na função hierarquicamente inferior até a aposentadoria.

No caso dos oficiais, estes ingressavam na estrutura superior da carreira com treinamento diferenciado dos demais, e poderiam desconhecer, na prática, as tarefas desempenhadas e as dificuldades encontradas por seus subordinados.

⁴ No ano de 1962, por exemplo, o contingente da FP era de 21.085 homens, o da Guarda Civil, de 11.332 e o da Polícia Civil, de 7.731 homens.

As principais atribuições da FP eram de vigilância e manutenção da ordem pública, patrulha e serviços de tráfego na capital e no interior; serviço de guarda do Palácio do Governador, da SSP e da própria sede da Polícia Central (Polícia Civil).

A FP era marcada por uma forte identidade cultural e militar, que privilegiava aspectos propriamente militares, não policiais. Uma das conseqüências era a subutilização da Força nos serviços de policiamento, pois apenas os soldados trabalhavam nas ruas, enquanto sargentos e oficiais ficaram sem funções policiais regulares até, pelo menos, 1957.⁵

A Guarda Civil foi criada em outubro de 1926, nos moldes da Polícia Metropolitana de Londres.⁶ Era uma organização civil fardada e de carreira independente da Polícia Civil, mas recebia instrução na Escola de Polícia, com professores da GC e da Polícia Civil. Era comumente denominada *farda azul*.

A função da GC era realizar policiamento urbano preventivo e ostensivo na capital paulista e nas principais cidades do interior, como Bauru, Campinas, Marília, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, Santos e Sorocaba

A Guarda Civil policiava as principais áreas da capital enquanto a FP ficava limitada ao entorno de seus quartéis, embora contasse com um contingente de homens muito maior do que a Guarda. Já no interior, a GC atuava apenas nas principais cidades, enquanto a FP estava presente nas demais localidades.

Em 1960, por exemplo, o policiamento da capital contava com 7.168 policiais, dos quais 6.165 eram guardas-civis e apenas 1.003 soldados da FP. No interior, porém, o policiamento era feito por 5.683 policiais, dos quais 4.864 da FP, e apenas 319 da GC. Dessa forma, a Guarda Civil era a principal corporação de policiamento na capital, enquanto a Força Pública era preponderante no interior. A GC empregava um efetivo maior no policiamento do que a FP, mesmo tendo praticamente a metade do contingente da Força.

⁵ AESP, DOPS, 50-D-18, Pasta 8. *O Estado de S. Paulo*, 23 de abr. 1957.

⁶ A Guarda Civil foi criada pela lei nº 2.141 em 22 de outubro de 1926 e foi mantida pela Constituição Estadual de 9 de julho de 1947 (art. 150).

A hierarquia dos postos da Guarda Civil possibilitava, ao contrário da estruturação da carreira da Força Pública, que um guarda civil estagiário chegasse ao topo da carreira no cargo de inspetor chefe superintendente, pois todos os guardas civis ingressavam na carreira como estagiários.

As corporações policiais paulistas estavam oficialmente subordinadas à Secretaria de Segurança Pública (SSP) e às diretrizes do governador, a quem oficialmente cabia a supremacia nas decisões relativas à segurança.

A SSP detinha importantes mecanismos de regulação institucional: tinha poderes para editar portarias, sugerir a reestruturação das carreiras policiais e organizar o policiamento e os plantões policiais. A alteração de vencimentos e as novas contratações eram realizadas após legislação aprovada pelo legislativo estadual. A SSP ainda propunha ao governo a adoção de medidas de combate à criminalidade, modernização da polícia e a melhoria dos vencimentos através de comissões criadas para a elaboração de anteprojetos de lei, e remetia anualmente ao governador um relatório detalhado sobre as atividades policiais.⁷

Apesar desses poderes, a SSP não possuía um efetivo controle sobre as instituições e sobre a conduta cotidiana de seus policiais. As metas para a segurança pública eram repassadas para as instituições policiais, que dispunham de autonomia operacional para atender aos objetivos do governo como melhor lhes conviesse e ainda atuavam de forma separada, não-harmônica (Battibugli, 2007: 40). A política interna de cada corporação, muitas vezes, sobrepunha-se aos regulamentos governamentais, adequando-os, limitando-os ou mesmo neutralizando seus efeitos. Existia, assim, o fracionamento das forças de segurança pública no Estado.

O início desse controle apenas formal da SSP sobre as instituições policiais está em matéria publicada, em 1954, sobre as promessas do

⁷ A apresentação de relatório anual sobre os serviços das secretarias ao governador era determinação constitucional a todos os Secretários. Ver artigo 49, item c da Constituição Estadual de 9 de jul. de 1947. Ver relatórios anuais da SSP para os anos de 1947, 1948.

então recém-empossado secretário da SSP, Plínio Cavalcanti de Albuquerque, de não mais permitir *violências* no lugar da investigação policial, promessa semelhante à feita pelo secretário anterior Elpídio Reali, em 1951. As torturas e violências continuaram, da mesma forma, sendo executadas por delegados, investigadores, soldados, segundo a imprensa, e a polícia não acompanhava os *belos pensamentos* dos Secretários de Segurança.⁸ Tal crítica é indício da distância entre as diretrizes da SSP e a conduta diária dos agentes da lei. Mostra, além disso, a dificuldade dos secretários em implantar programas e metas frente a um cotidiano de práticas institucionais já estabelecidas.

As políticas da SSP que visavam coibir abusos dos agentes policiais esbarravam na falta de controle prático das polícias. Entre as instituições policiais, floresceram práticas que funcionavam ao sabor da cultura de cada corporação. Assim, a SSP, apesar de deter controle formal sobre as corporações policiais, não tinha controle operacional sobre as mesmas.

As instituições policiais paulistas eram formalmente subordinadas à Secretaria de Segurança Pública, mas cada qual tinha um sistema administrativo próprio e a Polícia Civil tinha autonomia operacional para organizar o policiamento. O delegado era quem dirigia o policiamento através de diretrizes dadas aos comandantes de destacamentos da Força Pública e a guarnições da Guarda Civil de cada circunscrição.

Entretanto, nem sempre as instituições policiais se harmonizavam e acatavam deliberações vindas de outra corporação, o que era fonte de conflitos e rivalidades institucionais (Pestana, 1959: 371). A rivalidade existente pode ser melhor compreendida através do conceito de cultura policial. Cada corporação policial tem um sistema de valores próprios que formam uma verdadeira cultura institucional. Esta engloba o modo de vida de uma sociedade: crenças e idéias, instituições e sistemas, leis e costumes. Da mesma forma, ela representa um conjunto de valores, regras e práticas

⁸ AESP (Arquivo Público do Estado de São Paulo), DOPS, 50-Z-30, Pasta 5. *Diário da Noite*, 15 de mai. de 1954.

definidoras de um padrão específico, das relações de poder e do próprio perfil da instituição (Fischer, 1996: 66; Reiner, 2004: 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. 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 uma cultura característica (Elias, 2000: 57).

Cada instituição é marcada por uma cultura própria, ainda que traçada por valores gerais comuns a qualquer organização policial. Os princípios institucionais formam os valores e o padrão de comportamento do policial, tais princípios são gradualmente assimilados e internalizados por quem ingressa na cultura institucional. O policial passa a agir sem conscientemente perceber a importância desses valores como base orientadora de suas condutas e decisões (Fischer, 1996: 68; Elias, 2000: 54-55; Bretas; Poncioni, 1999: 149).

Assim, a cultura de cada organização policial é constituída de nuances decorrentes da estrutura administrativa interna, de valores institucionais, da função 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.

A cultura policial funciona como um elo, filtro da relação entre a política de segurança pública e a prática policial. Quando o Estado elabora uma 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 (Battibugli, 2007: 63).

É comum a qualquer organização policial ter margem de autonomia operacional em relação às políticas de segurança do Estado, assim como policiais de patrulhamento e investigação têm certa autonomia de ação em relação aos seus superiores. O problema se inicia quando a autonomia de ação se transforma em abuso de poder (Reiner, 2004: 27, 245-247).

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 e não-veiculados como parte efetiva da mesma, mas vitais para a compreensão do funcionamento dela (Fischer, 1996: 75).

É ainda parte constitutiva da cultura policial de vários países o distanciamento entre o que é ensinado e aprendido nas academias e o que é praticado, diariamente, nas ruas, não sendo diferente o caso da polícia paulista. Dessa forma, há falhas estruturais de articulação entre o primeiro e o segundo nível (Reiner, 2004, p. 134, 245-246; Bittner, 1990: 193-194; Fischer, 1996: 75).

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

Essa interação pode ser positiva quando auxilia o policial a decidir sobre a melhor solução para um caso urgente, baseado no uso mínimo da força, aliada a estratégias conciliatórias que evitam a aplicação formal da lei. A interação pode ser negativa, quando marcada pelo uso exacerbado da força, por condutas ilegais e corruptas (Reiner, 2004, p. 142; Bretas; Poncioni 1999, p. 160; Caldeira, 2000: 105-107).

A cultura da polícia não é única, nem homogênea, uma vez que cada corporação tem um sistema de valores, uma identidade específica que, não raramente, rivaliza, compete, com a instituição irmã. Dessa forma, parte da identidade do policial da Força Pública era construída pela oposição ao *ser* policial civil, e vice-versa. Praticamente durante todo o período analisado, a Força Pública e a Polícia Civil rivalizaram-se entre si, com o objetivo de ter mais atribuições, verbas e poder.

No interior de cada corporação 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, podendo existir

até subculturas rivais (Reiner, 2004: 132). Por exemplo, na FP, havia valores e códigos partilhados pelos oficiais, e outros divididos apenas entre os soldados.

A cultura da Força Pública era formada pela disciplina, hierarquia, doutrina e treinamentos militares e seu membro 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.

As instituições policiais se opunham a todo projeto de reforma que considerassem prejudicial aos seus objetivos, ao seu poder. Dessa forma, algumas propostas de reformulação e modernização da polícia não foram implantadas devido a pressões da instituição nos meios políticos e na imprensa, como no caso do projeto de equivalência hierárquica entre a Força Pública e a Polícia Civil, proposto em 1953, segundo o qual, sargentos e oficiais da FP seriam considerados autoridades policiais e poderiam acumular as atribuições de delegado de polícia nos serviços de policiamento.⁹

Enquanto a FP apoiava o projeto de equivalência, a PC o rejeitava, já que o mesmo visava ampliar a competência da FP, ao tirar a exclusividade de atribuições do cargo de delegado, como a investigação e a direção do policiamento. O projeto foi criticado por parte da imprensa, com a argumentação de que a proposta apenas exacerbava as rivalidades já existentes.¹⁰

A equivalência hierárquica não foi implantada, e o debate seguiu até, pelo menos, o ano de 1961, quando uma reportagem afirmou que *não*

⁹ MP (Museu de Polícia), *Militia*, ano VI, nº 38, p. 5, 67, 69, jul. 1953.

¹⁰ AESP, DOPS, 50-D-18. Pasta 7.

Thaís Battibugli

se poderia equiparar carreiras tão díspares, pois os requisitos para os cargos iniciais eram diversos: a PC exigia curso universitário para o ingresso na carreira de delegado, enquanto a FP exigia apenas admissão e frequência na escola de oficiais. A solução proposta para o fim das rivalidades era a unificação das organizações.¹¹

A Força Pública, como a PC, temia desaparecer ou ter sua competência reduzida por uma possível reforma no setor de segurança. A Guarda Civil, por ser uma polícia uniformizada, também seria uma ameaça para a FP pois recebia treinamento na Escola de Polícia da Polícia Civil e tinha as mesmas funções que as da FP nas grandes cidades.

Havia, portanto, intensa rivalidade entre as corporações policiais do Estado. Cada qual agia como se fosse única, auto-suficiente, defendia seus próprios valores e denegria a imagem da rival para a população, imprensa e esfera política.

Nesse contexto, prejudicava-se o sistema de segurança pública como um todo, pois a falta de ações coordenadas, conjuntas, entre as instituições acarretava não só desperdício orçamentário, devido à existência de sistemas administrativos autônomos em cada corporação, como também de policiamento concorrente nas mesmas áreas, tornando ineficiente o trabalho realizado sem planejamento (Battibugli, 2007: 43).

2. Polícia e Política

Meses após o final da IIª Guerra Mundial, a democracia foi instaurada no Brasil, depois de quinze anos de política autoritária. No governo Vargas, a polícia foi utilizada como instrumento da afirmação do poder político do presidente, e inúmeras ilegalidades foram cometidas, como torturas e prisão, sem o devido processo legal. Vargas foi um continuador da tradição autoritária e violenta já existente no Estado brasileiro e enraizada no cotidiano do trabalho policial (Pinheiro, 1981: 31-58; Pinheiro, 2001: 295, 331; Cancelli, 1991: 78-79).

¹¹ AESP, DOPS, 50-D-18, Pasta 9. *O Estado de S. Paulo*, 13 de jan. 1961.

Dessa forma, o início do período democrático foi marcado pela continuidade de arbitrariedades na relação policial-cidadão. Em seu mandato, o general Dutra tomou medidas fortemente repressivas contra os movimentos grevistas (Silva, 1970: 129).

Com a Constituição de 1946, a democracia política foi implantada, mas não de modo universal, pois mais de 50% da população não poderia exercer o direito de voto devido ao analfabetismo ou por morar em zona rural (Bethell, 1992: 19-20). Além disso, em maio de 1947, o Partido Comunista do Brasil (PCB) foi relegado à ilegalidade política. A cassação do PCB revela uma limitação do novo sistema e, ao mesmo tempo, a inserção do país na Guerra Fria (Brandão, 1997: 25, 31; Bethell, 1992: 16, 19-20; D'Araújo, 1982: 26-27; Almino, 1985: 21-22).

Para a UDN (União Democrática Nacional) e o PSD (Partido Social Democrático), ambos partidos liberais, a democracia seria um elemento essencial para manter as divisões sociais, a estrutura de renda e a propriedade. Já para o PCB, a democracia burguesa estava adequada àquele momento histórico, ao proporcionar o fortalecimento da classe operária e a modernização do país para a implantação da revolução. Segundo o PTB de Vargas, a democracia seria o governo do povo, a ser construída de cima para baixo, através do Estado, harmonizador dos conflitos sociais (Almino, 1985: 67-69). A democracia brasileira era vista pelos partidos como um sistema frágil sob constante perigo de golpe de estado, fosse de esquerda ou de direita.

No campo político, entre 1946 e 1964, o cenário paulista foi polarizado por dois grupos rivais, o de Jânio Quadros (1917-1992) e o de Ademar de Barros (1901-1969). Quadros e Barros, com seus respectivos correligionários, se sucederam na prefeitura e no governo do Estado. Os períodos eleitorais eram os de competição mais acirrada.

Tanto Ademar de Barros como Jânio Quadros queriam ter apoio político e conviver em harmonia com as instituições policiais, pois ambos disputavam espaço político em associações ligadas à Força Pública e à Guarda Civil. Tanto na FP como na GC havia os adeptos do *janismo* e do *ademarismo*.

Em relação à Força Pública, era competência do governador anular ou atenuar punições impostas aos oficiais e praças (suboficiais e soldados), na forma do respectivo regulamento e disciplina,¹² e fixar o efetivo anual da corporação.¹³ Desse modo, o governador poderia alterar sanções disciplinares internas e aumentar o efetivo como instrumento de influência política.

A influência política na polícia tinha traços negativos, como o de servir de instrumento de arbitrariedades a mando de políticos locais. Em 1952, o deputado estadual Menotti Del Picchia acusou policiais do DOPS, subordinados ao delegado Manuel R. Cruz, pela prática de violências no interior do Estado para promover a vitória do PSP, partido de Ademar de Barros, e servir a interesses de grupos políticos, o que foi negado pelo próprio delegado em ofício a SSP.¹⁴

O deputado estadual Jânio Quadros denunciou, em 1952, na Assembléia Legislativa, a existência de apadrinhamento político para a nomeação de escrivães sem a realização prévia de curso na Escola de Polícia, exigência legal para a nomeação. Segundo Quadros, os alunos formados nos cursos da Escola de Polícia ficavam à espera de concurso público, sempre adiado, devido à existência de escrivães interinos, apadrinhados do governo, que faziam o mesmo curso por correspondência. Quando os interinos terminaram o curso, realizou-se, finalmente, o concurso público para escrivão e os apadrinhados “levaram vantagem sobre os demais”.¹⁵

O caso demonstra que a oficialização da exigência de curso na Escola de Polícia e de realização de concurso público para o ingresso na carreira de escrivão não conseguiu estancar a distribuição política, não-profissional e não-técnica de cargos. Tal prática certamente se repetiria em outras

¹² Constituição Estadual do Estado de São Paulo, 9 de jul. 1947, artigo 43, item p.

¹³ Constituição Estadual do Estado de São Paulo, 9 de jul. 1947, artigo 20, item e.

¹⁴ AESP, DOPS, 50-Z-30, Pasta 4. Carta de Manuel R. da Cruz, delegado auxiliar da 5ª Divisão de Polícia (DOPS) para o Secretário de Segurança Elpídio Reali, em 27 de fev. de 1952.

¹⁵ AESP, DOPS, 50-Z-684, Pasta 1. Transcrição de discurso do deputado estadual Jânio Quadros, 08 de out. de 1952.

corporações policiais. Assim, o incipiente processo de profissionalização do setor policial tinha como grande obstáculo o favorecimento político.

Enquanto governador, Jânio Quadros, em 1956, publicou decreto que exonerava os servidores das carreiras policiais reprovados nos exames de habilitação na Escola de Polícia; mas, por necessidade do serviço, os mesmos poderiam ser nomeados em caráter interino, desde que fossem inscritos *ex-officio* nos cursos da Escola de Polícia. Como resultado, os interinos faltavam muito aos cursos e continuavam no cargo. Tais fatos revelam a força e a resistência da cultura do apadrinhamento em se render às normas de profissionalização e a dificuldade do executivo de profissionalizar o setor policial.

Por ocasião das eleições para o Clube dos Oficiais da FP em 1957, a disputa era polarizada entre as chapas *ademarista* e *janista*. Venceu a chapa *ademarista*, em pleno governo Quadros. As disputas políticas se faziam presente também nos quartéis.¹⁶ Nessa época, a oposição ademarista fazia campanha eleitoral especialmente dirigida aos policiais da Força Pública. Alguns panfletos apreendidos pelo DOPS eram abertamente favoráveis a Barros.

O governador Quadros estava disposto a acabar com as *infiltrações políticas*, leia-se, de ademaristas, na FP e acenava com a possibilidade de alteração de comando, caso se comprovasse o interesse político da cúpula no resultado das eleições para o Clube dos Oficiais, em dezembro de 1958, segundo matéria de jornal. Na realidade, Jânio queria apenas eliminar a vertente ademarista da Força.¹⁷

A polícia era, portanto, uma disputada base eleitoral, de poder político, embora, pela Constituição Federal de 1946, soldados da FP não tivessem direito de votar e serem votados.¹⁸ As correntes políticas ligadas

¹⁶ AESP, DOPS, 50-D-18, Pasta 8. *O Estado de S. Paulo*, 30 de abr. de 1957.

¹⁷ AESP, DOPS, 50-D-18, Pasta 8. *Diário da Noite*, 3 de dez. de 1958.

¹⁸ Segundo o parágrafo único do art. 132 da Constituição Federal de 1946: *também não podem alistar-se eleitores as praças de pré, salvo os aspirantes a oficial, os suboficiais, os subtenentes, os sargentos e os alunos das escolas militares de ensino superior*. Praça corresponde à graduação de suboficial e soldado, Pela lei, o suboficial poderia ser eleitor, o soldado não.

Thaís Battibugli

a Barros e Quadros queriam apenas infiltrar-se mais na polícia e eliminar a concorrente, sem, contudo, promover reforma profissionalizante no setor que eliminasse a influência política negativa, como no caso das nomeações políticas, pois os mesmos poderiam se beneficiar dessa influência.

Entre 1946 e 1964, a incipiente profissionalização das carreiras policiais tornava a polícia paulista permeável aos interesses políticos, a toda sorte de favorecimentos a autoridades locais e a seus correligionários.

Além das eleições internas nos clubes da FP e da GC, os cargos de delegado, subdelegado e suplente também foram alvos de disputa. A nomeação política para os cargos de subdelegado, de suplente de delegado e de suplente de subdelegado, constituía um problema comum para a Força Pública e a Polícia Civil.

O suplente exercia cargo de delegado ou de subdelegado na ausência do titular, recebia remuneração apenas quando assumisse o trabalho, pois era emprego temporário. Já o cargo de subdelegado era permanente, mas não remunerado, sua função era dirigir as chamadas subdelegacias, criadas para auxiliar os trabalhos dos delegados, além de se subordinar ao delegado de seu distrito.

Tanto o subdelegado como os suplentes eram nomeados sem concurso e não precisavam comprovar conhecimentos técnicos para o cargo, nem o título de bacharel em direito, quesito obrigatório para ser delegado de polícia.

Os cidadãos investidos de tais cargos não eram oficialmente considerados autoridades policiais e deveriam agir sempre subordinados aos delegados. Eram, na maioria das vezes, escolhidos e nomeados pelo governador, principalmente por terem alguma participação na política, como militantes, ou por terem exercido cargos do legislativo ou executivo; ou ainda, por serem muito conhecidos e respeitados no bairro.

Segundo José César Pestana, ex-professor e diretor da Escola de Polícia, *a polícia leiga é uma aberração nas organizações policiais modernas*, pois representava justamente a quebra da profissionalização da carreira da Polícia Civil, além de servir de abertura para a influência política,

principalmente em períodos eleitorais, conquistando votos para as autoridades locais (Pestana, 1959: 36, 368).

A orientação política poderia prejudicar o trabalho policial no interior, pois comprometia o profissionalismo do trabalho, além da falta de conhecimento técnico, pois o subdelegado e o suplente eram investidos de autoridade policial sem concurso público, sem qualquer preparo. Tinham de resolver ou encaminhar demandas jurídicas sem conhecimento de causa; podiam dar ordens arbitrárias a investigadores, escrivães e a membros da Força Pública e da Guarda Civil, o que colaborava para a manutenção das rivalidades entre PC e FP.

Havia, ainda, vários casos de suplentes com enriquecimento ilícito, que coordenavam diretórios políticos, dominavam a vida política de várias cidades e causavam grande insatisfação à população. A solução para o problema seria a criação do cargo de delegado de polícia substituto de carreira, capaz de preencher as vagas ocasionadas por licenças ou remoções, segundo matéria de jornal. A extinção desses cargos leigos era apoiada pelo governador Lucas Nogueira Garcez.¹⁹

A Força Pública, que não queria subordinação à PC, descontentava-se ainda mais ao submeter-se a um subdelegado leigo e queria conceder tal atribuição a seus sargentos.²⁰ A proposta de atribuir a sargentos da FP a competência dos subdelegados demonstra a estratégia dessa instituição de exercer atribuições exclusivas da Polícia Civil.

A disputa pelo cargo de subdelegado foi discutida pelo projeto de lei nº 1043 de maio de 1963, sobre a regulamentação da substituição do delegado. O objetivo era retirar a possibilidade de os subdelegados e seus suplentes leigos ocuparem o cargo de delegado. Segundo o projeto, na ausência do titular delegado, passaria a responder o comandante do destacamento policial da FP, até que se preenchesse o cargo de acordo com a lei. O projeto estipulava que, para os cargos de subdelegados e 1º, 2º e 3º suplentes, esse profissional jamais poderia ter sofrido condenação judicial;

¹⁹ AESP, DOPS, 50-Z-30, Pasta 5. *Jornal Diário de São Paulo*, 30 de set. de 1953.

²⁰ MP. GOMES, 1º Ten. Almir Ribeiro. Estrutura Policial Anacrônica. *Militia*, ano XII, nº 88, p. 54-55, set. 1960, *Militia*, ano VII, nº 50, p. 6-9, julho de 1954.

deveria ter o curso ginásial completo ou ter passado por algum dos cursos ministrados pela Escola de Polícia, como forma de evitar nomeação por motivação política.²¹ O cargo de subdelegado foi extinto apenas em 1966, com o fechamento das subdelegacias de polícia.²²

A administração Jânio Quadros²³ iniciou, e a de Carvalho Pinto²⁴ continuou a política de retirar poder dos cargos leigos de subdelegado e de suplente. Esse esforço era parte de uma política de segurança pública para tornar a Polícia Civil mais profissional e eficiente.

Entretanto, a profissionalização do setor policial se mostrava lenta, difícil e perpassada por reveses, pois os interesses e os favorecimentos políticos se mostravam, por vezes, mais fortes.

Entre 1954 e 1963, a FP passou por, pelo menos, cinco momentos de insubordinação contra o governo estadual, tendo como principal motivo, o aumento de salários (abril de 1954, novembro de 1956, setembro e dezembro de 1959 e na greve de janeiro de 1961). Houve, até mesmo, casos de conivência de oficiais com a indisciplina de seus subordinados, ao demonstrarem apoio velado à pauta de reivindicações.

Durante o movimento grevista, os *insubordinados* tiveram apoio de movimentos de esquerda ligados a sindicatos, ao movimento estudantil, às Ligas Camponesas, jornais, deputados e senadores do PTB e ao PCB ilegal, em oposição às administrações de Jânio Quadros e Carvalho Pinto. Havia, ainda, a rivalidade entre ademaristas e janistas na FP. Policiais da Guarda Civil também fizeram parte dessa movimentação política.

Tais fatos indicam que parcela pequena, porém ativa, de policiais da FP e da GC participava ou tinha simpatia pelas bandeiras da esquerda nacionalista da época, e não se intimidava facilmente com pressões do governo e de seus superiores.

Portanto, no interior da cultura corporativa da FP e da GC, caracterizada pelos valores de respeito à hierarquia, ao sistema disciplinar

²¹ MP, *Militia*, ano XVI, nº 101, p. 27-29, mai./jun. 1963.

²² Lei nº 9.540 de 14 de julho de 1966.

²³ Jânio Quadros governou de janeiro de 1955 a janeiro de 1959.

²⁴ Carvalho Pinto governou de janeiro de 1959 a janeiro de 1962.

interno, havia uma subcultura formada pela crescente politização nos escalões inferiores, o que pode ser notado pela greve salarial de janeiro de 1961, quando houve até mesmo intervenção do IIº Exército em São Paulo, a pedido do governador, e pelo movimento para a elegibilidade dos sargentos da FP e das Forças Armadas. A tomada de posicionamento político por parte dos policiais foi possibilitada pelo próprio contexto de efervescência política da época, através da constante mobilização de sindicatos, partidos, associações e movimentos estudantis.

O descontentamento com as perdas salariais do período foram um dos principais motivos das reivindicações policiais, aliado à existência de pontos de contato entre estes e movimentos políticos de esquerda, como o PCB e sindicatos, principalmente a partir dos anos 50. Não se deve subestimar, porém, o peso dos conflitos e das rivalidades existentes entre a Força Pública e a Polícia Civil e entre a Força e a Guarda Civil, como fatores geradores de demandas ao Executivo estadual e mesmo federal.

Identificaram-se, assim, as principais motivações para a participação de policiais na política da época: os interesses de Ademar de Barros, Jânio Quadros e do PCB ilegal nas corporações policiais, para utilizá-las como instrumento de poder e como reduto eleitoral, aliado ao interesse dos próprios policiais em se utilizar da base política para dar publicidade e efetivação às suas reivindicações como cidadãos e trabalhadores.

Apesar de os governantes objetivarem relações harmônicas com as instituições policiais, o período foi marcado por conflitos, como em casos de não aceitação de diretrizes e críticas do governador em relação à segurança pública, ao uso de trabalho policial com finalidades políticas.

Considerações finais

As instituições policiais paulistas eram formalmente subordinadas à Secretaria de Segurança Pública, mas cada qual tinha sistema administrativo próprio, e a Polícia Civil contava com autonomia operacional para organizar o policiamento. Assim, desde, pelo menos, a década de 40, a

Thaís Battibugli

SSP apenas formalmente administra e dirige as corporações policiais paulistas, pois, de fato, cada instituição possui *modus operandi* e estrutura administrativa própria.

As corporações dispunham de autonomia operacional para atender os objetivos do governo e da SSP como melhor lhes conviessem, e estas ainda atuavam de maneira isolada e conflituosa. A política interna de cada corporação, muitas vezes, sobrepunha-se aos regulamentos governamentais, adequando-os, limitando-os ou mesmo neutralizando seus efeitos. Havia, assim, o fracionamento das forças de segurança pública no Estado.

As instituições policiais se opunham a todo projeto de reforma que considerassem prejudicial aos seus objetivos, ao seu poder. Dessa forma, algumas propostas de reformulação e modernização da polícia não foram implantadas devido a pressões da instituição nos meios políticos e na imprensa.

Praticamente durante todo o período analisado, a Força Pública e a Polícia Civil rivalizaram-se entre si, com o objetivo de ter mais atribuições, verbas e poder. Cada qual agia como se fosse única, auto-suficiente, defendia os seus próprios valores e denegria a imagem da rival para a população, imprensa e esfera política.

A rivalidade entre as corporações policiais do Estado era prejudicial ao sistema de segurança pública como um todo, pois a falta de ações coordenadas, conjuntas, entre as instituições acarretava não só o desperdício orçamentário, devido à existência de sistemas administrativos autônomos em cada corporação, como também perdas na qualidade do policiamento concorrente nas mesmas áreas e a ineficiência de trabalho realizado sem planejamento.

A relação entre a política e a polícia era marcada, por um lado, por dissensões e conflitos, principalmente quando fora proposta uma reforma vista como prejudicial por alguma das corporações. Outra fonte de conflitos era o uso de cargos leigos na Polícia Civil como instrumento de arbitrariedade de políticos e de lideranças locais. Além disso, o interesse político freava a própria profissionalização do setor policial, embora certos

setores do governo lançassem medidas para tentar impedir a influência política abusiva no setor.

Por outro lado, havia também uma troca de apoio e interesses. Os políticos objetivavam ter policiais como base de alianças para as eleições, apoio aos programas do governo, enquanto a polícia exigia o atendimento de suas demandas, como aumento salarial e melhoria das condições de trabalho.

A polícia reflete os valores da sociedade na qual está inserida, a própria fragilidade de princípios fundamentais da democracia brasileira, e revela as dificuldades para se modificar uma cultura institucional e adaptá-la ao estado de direito.

Bibliografia

- ALMINO, João. *Era uma vez na constituinte: Lições de 1946 e questões de hoje*. São Paulo, Brasiliense, 1985.
- BATTIBUGLI, Thaís. *Democracia e Segurança Pública em São Paulo (1946-1964)*. 2007. 307 p. Tese (doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- BAYLEY, David. *Padrões de Policiamento*. São Paulo: Edusp, 2001.
- BETHELL, Leslie, Roxborough, Ian. *Latin America between the Second World War and the Cold War. 1944-1948*. Cambridge: New York, 1992.
- BITTNER, Egon. *Aspects of police work*. USA: Northeastern University Press, 1990.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. "A ilegalidade mata: o Partido Comunista e o sistema partidário (1945-64). *RBCS*, nº. 33, ano 12, fev. 1997.
- BRETAS, Marcos Luiz; PONCIONI, Paula. "A cultura policial e o policial civil carioca". Pandolfi, Dulce Chaves (et al.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- CANCELLI, Elisabeth. *O mundo da violência: repressão e estado policial na era Vargas (1930-1945)*. 2 vols. Tese de doutorado. Campinas: Unicamp, 1991.

Thaís Battibugli

- D'ARAUJO, Maria Celina. *O segundo governo Vargas 1951-1954: democracia, partidos e crise política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- ELIAS, Norbert. *Os Outsiders e os Estabelecidos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.
- FISCHER, Rosa Maria. 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, 1996.
- MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. São Paulo: Max Limonad, 1953.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. “Violência e cultura”. In: Lamounier, Bolivar, Weffort, F., Benevides, M. (Orgs.). *Direito, Cidadania e Participação*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1981.
- _____. “Transição Política e Não-Estado de Direito na República”. Sachs, Ignacy, Wilhelm, Jorge e Pinheiro, P. S. (Orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- REINER, Robert. *A Política da Polícia*. São Paulo: Edusp, 2004.
- SILVA, Hélio. *1937: Todos os golpes se parecem*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.
- WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção de um tipo ideal. In: *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.

Fontes Primárias

- BRITO, Emygdio Álvaro de; MIRANDA, Darcy Arruda. *Organização e prática policial*. São Paulo: Max Limonad, 1966.
- LINGO, Joseph; AVIGNONE, Arthur. *Estudo sobre a organização policial do Estado de São Paulo*. Missão Norte-Americana e cooperação técnica (Ponto IV). 1958.
- PESTANA, José César. *Manual de Organização Policial*. São Paulo: Gráfica da SSP, 1959.

Arquivos Consultados

- 1) Arquivo Público do Estado de São Paulo (AESP). Neste arquivo foram pesquisadas pastas relativas ao DOPS (Delegacia de Ordem Política e Social) de 1946 a 1964, onde se encontra uma hemeroteca de artigos jornalísticos de jornais sobre a polícia paulista e investigações sobre a conduta de policiais do período.
- 2) Museu de Polícia (MP). Este é o arquivo histórico da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Entre outros materiais, contém a coleção da revista Força Pública (Militia).
- 3) AEL (Arquivo Edgard Leuenroth-UNICAMP). Neste arquivo foram pesquisadas entrevistas de opinião pública feitas pelo IBOPE na década de 50.
- 4) NARA (National Archives and Records Administration – Washington, DC, EUA). Neste arquivo americano foram encontrados documentos e relatórios sobre a polícia paulista.

Recebido em abril de 2009.

Autora convidada.