

## CONTROLE GOVERNAMENTAL E POLÍCIAMENTO

GUARACY MINGARDI

*Resumo:* Analisa as polícias estaduais, militares e civis, especialmente as de São Paulo; estuda a influência que tem o governo sobre o aparelho policial, partindo do princípio de que para se administrar a polícia é preciso controlá-la, enfocando as dificuldades desse controle.

Este ensaio é uma tentativa de refletir sobre a verdadeira influência que tem um governo, qualquer que ele seja, sobre o aparelho policial. Isso porque, em última instância, para se administrar a polícia é necessário controlá-la.

Não pretendo aqui apresentar qualquer fato novo, mas sim discutir assuntos já tratados pela bibliografia corrente. Além disso, tentarei utilizar a experiência legada por minha pesquisa participativa, efetuada em 1985/86 na Polícia Civil paulista, para exemplificar algumas das conclusões apresentadas ao longo do texto (MINGARDI, 1992).

O ensaio partirá do princípio de que a polícia paulista, e talvez a de todo o País, precisa de reformas. Entre outras coisas, as possibilidades de sucesso dependem da capacidade efetiva que o governo tenha de controlar a(s) polícia(s). Aqui nos deteremos especificamente sobre as dificuldades desse controle. Outros problemas da reforma, como a visão que a elite brasileira tem da atividade policial, fogem ao escopo deste trabalho. Possivelmente outros debatedores discutirão o problema do ponto de vista político e social. Como cientista social interessado na área da criminologia organizacional, me limitarei a opinar sobre esse tema.

## OS LIMITES DO TRIÂNGULO

A estrutura formal da Polícia difere muito da maneira como ela efetivamente se organiza para realizar sua atividade cotidiana. A primeira está fundamentada nos códigos, na Constituição e na hierarquia. Já a estrutura informal está em boa parte baseada nos costumes, alguns estabelecidos há dezenas de anos e outros mais recentes, criados durante o interregno autoritário 1964/1982. Outro fator importante diz respeito às especificidades do trabalho policial, que traz alguns imperativos não levados em conta pela estrutura formal. Sendo o nosso objetivo entender como se dá a administração dos órgãos repressivos, não poderíamos deixar de abordar o conflito entre a hierarquia e a organização informal.

Paixão (1983) revelou os principais pontos de atrito entre o modelo burocrático e a realidade do trabalho policial:

1) O policial frequentemente enfrenta situações ambíguas, não previstas por qualquer lei, regulamento ou ordem superior.

2) Em parte por causa disso, a atividade policial cotidiana várias vezes conflita com “o sistema legal, com a clientela, com o sistema político”.

3) Devido a esses conflitos com a legalidade, o superior necessita da discricção do subalterno.

4) Sendo assim, pesam muito na hierarquia policial as “qualidades pessoais” ou “padrões de subordinação personalizada”.

Essa argumentação, embora exposta numa ordem diferente da de Paixão, revela dois elos que, ligados à hierarquia formal, instruem a atividade policial cotidiana. Podemos imaginar o trabalho policial como circunscrito entre as três linhas de um triângulo equilátero. Tudo tendo como pano de fundo a legislação do País.

A base do triângulo é formada pela hierarquia, a qual é determinante a longo prazo, já que ninguém pode brigar para sempre com os superiores hierárquicos. Um exemplo muito significativo disso ocorreu durante o período de Mandio Malheiro Lopes no comando da Polícia Civil paulista. Nomeado Delegado Geral, ele teve repúdio inicial da maior parte dos delegados, por não ter a mínima expressão política dentro da classe. Após alguns meses, sua situação foi se fir-

mando e conseguiu, se não a colaboração entusiasta dos colegas, pelo menos uma aceitação passiva. Afinal é fato sabido que o uso do Diário Oficial (nomeando ou removendo) acaba por acalmar os adversários sem muita convicção (MINGARDI, 1992).

O princípio hierárquico implicaria, em sendo exclusivo, que, em última instância, o comandante em chefe da Polícia seria o Governador. Dele deveriam sair as diretrizes que regeriam o comportamento do policial na rua. Logo abaixo viria o Secretário da Segurança e abaixo dele o Comandante da PM ou Delegado Geral, dependendo de qual a Polícia em pauta. Existem algumas variações sobre o mesmo tema, como a separação entre Secretaria da Polícia Civil e Secretaria da Polícia Militar. Para efeito da argumentação que se segue, isso é até certo ponto irrelevante. Mais importante do que definir qual Secretaria tem controle formal sobre o aparelho policial, é verificar a efetividade desse controle, os limites dele. Um desses limites é dado pela especificidade do trabalho policial, aquilo que a atividade policial tem de diferente das outras. Tal especificidade forma o segundo lado do triângulo.

Em linhas gerais, o conflito entre hierarquia e função tem sido muito abordado pela Ciência Social, principalmente pelas teorias organizacionais. Até que ponto o burocrata médio, o de baixo escalão, não só aplica as regras, mas também as faz? É claro que não faz a lei, mas no final das contas a lei, via de regra, só fornece os parâmetros gerais da ação, não desce a minúcias. Portanto, a interpretação dela estaria na mão daquele que a administra. Essa independência, que é pequena quando se trata de um burocrata comum, torna-se relativamente grande no caso daquelas atividades que, por definição, não estão sujeitas ao controle direto dos superiores. Um médico tem praticamente a mesma liberdade de ação em seu consultório particular e num hospital estadual. Suas prescrições a um paciente não são passíveis de controle pelo diretor do hospital, pelo menos não normalmente. Se resolver que um paciente já sofreu demais e decidir praticar a eutanásia, desde que faça bem feito, não terá problemas legais. A lei dificilmente é aplicada quando a única pessoa capaz de decidir se houve crime é parte interessada. O caso das três enfermeiras que assassinaram dezenas de velhinhos na Áustria, pre-

sas poucos anos atrás, confirmam isso. Puderam agir durante anos e só foram pegas porque, além de exagerarem no número de mortes, não estão habilitadas a dar um atestado de óbito. Se fossem médicas, possivelmente ainda estariam em atividade. Não são poucos os casos em que a chamada "Máfia Branca" protegeu um dos seus. Muitas vezes não se consegue que um profissional aponte erro de outro por puro corporativismo, coleguismo ou como quer que se queira chamar o fenômeno.

A atividade policial também tem essas duas características encontradas no exercício da medicina:

- 1) É de difícil controle, devido à impossibilidade de acompanhamento constante;
- 2) Os membros da profissão se protegem, negando aos de fora informações que só eles poderiam dar.

Existem vários indícios de que a frouxidão de hierarquia policial não seja uma particularidade da polícia brasileira, e sim fruto da função. Philippe Madelin (1989) revela que o respeito à hierarquia é muito mais teórico de que prático na Polícia Judiciária francesa. O motivo apontado por ele é muito similar ao que Paixão aventou. Nasce do costume de trabalhar em pequenas equipes, frouxamente controladas. A isso se soma, no caso francês, a dupla hierarquia a que estão submetidos os inspetores. Administrativamente eles respondem aos Comissários de Polícia, que podem transferi-los, promovê-los, etc. Já no que diz respeito ao inquérito em andamento, subordinam-se aos Juizes de Instrução.

Embora o policial brasileiro não esteja submetido a essa dupla subordinação, a impossibilidade da supervisão constante é uma variável que não muda. É ele que decide quem levar para o distrito numa briga de rua; qual pista seguir numa investigação; se as palavras desta ou daquela pessoa merecem constar num relatório, etc. Tais opções fazem com que qualquer chefe da polícia, principalmente os que não provêm do meio, tenha muitas dificuldades em ver suas metas cumpridas. Um Secretário da Segurança sem nenhuma experiência prévia com a Polícia, o que é muito comum, tem a maior dificuldade em ver suas ordens cumpridas. Fica dependente dos policiais que

meara para os cargos de confiança, tanto para implementar sua política, quanto para saber se ela está dando certo. Se os policiais nos cargos de confiança tiverem as mesmas convicções que ele, então algumas de suas metas serão cumpridas. Se não, ele só vai saber quando for tarde demais, normalmente através de um escândalo noticiado por toda a imprensa. Alguns governadores opositoristas eleitos em 1982 tiveram experiências desse tipo. Nomearam Secretários sem influência dentro da máquina repressiva e viram suas políticas de respeito aos direitos humanos desrespeitadas.

É claro que nem sempre é assim, algumas vezes o chefe nominal também o é de fato, mesmo sendo um estranho no ninho. Mas estes são momentos raros e que dependem muito da capacidade de liderança do Secretário, do conhecimento que ele tem da atividade e da estrutura policial e também da fama que ele tem de “mole” ou “duro”. Um Secretário considerado sem firmeza verá suas ordens completamente desconsideradas.

Para exemplificar esse ponto, é bom recordar o caso do Governo Montoro em São Paulo. Ele assumiu com uma proposta de reformar a Polícia. Dos quatro secretários que passaram pela pasta da Segurança somente o primeiro, Professor Manoel Pedro Pimentel, conseguiu avançar realmente nas reformas, embora ele fosse o menos ligado ao Governador, já que não exercia política partidária. Um dos motivos de seu sucesso foi a fama que o precedeu de “duro” e que foi reforçada durante os saques do início de 1983. Suspeitando que a PM fazia corpo mole para comprometer o governo, ele convocou o Comandante da PM e disse que ou a Polícia parava aquilo ou ele ia para rua comandar pessoalmente a operação.

Outra atitude que lhe conferiu maior respeito por parte da cúpula da PM foi de verificar pessoalmente se a lista de promoções estava realmente seguindo os critérios de antigüidade e eficiência que ele aprovara. Nesse caso específico, mostrou que conhecia o suficiente da estrutura policial para não permitir que a “linha dura” da PM mantivesse a hegemonia através do controle das promoções.

Os três secretários que se seguiram não conseguiram manter o mesmo respeito por parte das polícias, mesmo tendo maior prestígio político que Manoel P. Pimentel junto aos partidos que apoiavam

Montoro. Isso implicou a não observância explícita de muitas instruções da Secretaria. O desrespeito inclusive foi um dos fatores decisivos dos três casos comprovados de insubordinação, um por parte do Comando da PM e dois que partiram da cúpula da Polícia Civil.

O terceiro lado do triângulo é construído pelos costumes, alguns bem antigos que, entra governo sai governo, mude ou não a Constituição, fazem parte da atividade policial.

O "pau" e a prisão para averiguação são talvez os costumes mais entranhados na Polícia, embora legalmente considerados crimes. A prisão para averiguação, praticada pelas duas polícias, implica detenção de um indivíduo sem qualquer mandado de prisão ou caso de flagrante delito. Na prática, quando é a PM que detém, ela o faz devido ao fato de o indivíduo estar em "atitude suspeita", o que pode significar qualquer coisa. Um indivíduo preto e pobre, mal vestido, andando num bairro classe A é automaticamente suspeito, por exemplo: ele é levado ao distrito, muitas vezes após ser "amaciado" no caminho e lá entregue à Polícia Civil. Esta pode seguir o procedimento corriqueiro, que é de pedir os antecedentes do preso e, após constatar que ele não tem passagem na Polícia, soltá-lo. Ou então, caso ele for conhecido no distrito, ou tiver passagem anterior, fica para uma "averiguação" mais detalhada. O que significa, no caso mais brando, provar a sua inocência para os policiais. Na maior parte das vezes, não existe sequer a mais leve idéia do suposto crime que ele possa ter cometido. Ele é suspeito por definição, seu direito de ir e vir foi cassado pela Polícia.

Esse desacordo entre a lei, que manda só prender em flagrante ou com mandado judicial, e a Polícia que prende devido a critérios próprios, aparentemente é algo bem brasileiro. Não que inexistam conflitos entre a Polícia e o Judiciário em outras partes do mundo. Eles fazem parte do dia-a-dia das duas instituições, mesmo em países onde a violência policial e a corrupção aparentemente são menores. Yves Michaud acredita que os conflitos provêm do fato de que a Polícia tem como objetivo primeiro a manutenção de certas leis e da ordem pública, e não o respeito integral a todas as leis. Essa situação faz com que a autoridade policial sinta-se solidária com seus subordinados, quando se trata de infrações cometidas com o intento de

atender tais objetivos. A diferença é que, no caso brasileiro, devido ao grau de violência empregado pela Polícia, o conflito se agrava. O chefe não só se solidariza intramuros com o policial, na prática evita cumprir determinadas instruções que impliquem punir a violência formalmente ilegal, mas que a ética policial considera como necessária para cumprir a função de manter a ordem. Existem muitos casos em que os chefes dão, inclusive, o apoio público ao subordinado. Por exemplo, o que ocorreu nos primeiros dias após o recente massacre ocorrido na Casa de Detenção de São Paulo.

Além disso, devido ao desencontro entre a legalidade e o trabalho policial, as chefias ficam literalmente impedidas de agir com firmeza, pois têm de manter a lealdade e discricção de seus subordinados. Não podem exercer sua autoridade funcional de forma efetiva no temor de represálias. Conseqüentemente, o controle de boa parte dos delegados e oficiais da PM sobre seus subordinados é frouxo. O chefe, para não se complicar, prefere ignorar o que o subordinado faz na rua, exige apenas discricção e resultados. Na prática, ele não quer saber como a informação ou a prisão foram conseguidas. Tal atitude deixa o policial novato muitas vezes desamparado, tendo que recorrer às luzes dos veteranos sobre qual caminho seguir. E isso vai perpetuando o sistema vigente e reforçando as já muito fortes tradições.

Uma outra causa provável dessa perpetuação do sistema pode ser encontrada na forma como se estruturam as carreiras policiais. Enquanto qualquer delegado pode chegar a Delegado Geral, os operacionais, investigadores e escrivães, por exemplo, não têm uma verdadeira possibilidade de carreira pela frente. Mesmo que um deles atinja o topo de sua carreira, ainda assim estará necessariamente subordinado a um delegado. Todos os cargos importantes na Polícia Civil paulista só podem ser preenchidos por eles. A única forma de ascender verdadeiramente implica prestar concurso público para delegado, mas tal via não está aberta a todos. Poucos têm a escolaridade necessária. Portanto, ficar em um cargo melhor normalmente significa apenas seguir o chefe, se este for promovido. Na prática, seguir o chefe significa apelar para a liderança personalizada mencionada por Paixão.

O caso da Polícia Militar é mais complexo, devido a caracterís-

ticas próprias de qualquer instituição militar que se preze. Sem dúvida a frouxidão disciplinar interna é menor. São conhecidos casos de soldados PM que foram detidos por motivos considerados, fora da PM, risíveis. Perder o cassetete durante uma diligência, por exemplo. Não estar com o fardamento em ordem ou se atrasar também são motivos para ir em “cana”. (Depoimento prestado na Assembléia Legislativa de São Paulo, para a Comissão Especial de Inquérito sobre a organização policial, por um suboficial da PM em junho de 1984).

Outra coisa que nem passa pela cabeça de um soldado da PM é discutir ou se negar a cumprir ordens. As restrições que possa ter com relação a uma decisão operacional, tem de guardar com ele. No máximo discutir com amigos da mesma patente. Existe um caso recente que exemplifica bem o problema. Várias pessoas que lidam com a questão da segurança pública em São Paulo receberam um documento acusando um major da PM paulista de exigir que seus subordinados matassem alguém no primeiro dia em seu batalhão, para provarem que eram dignos de trabalhar com ele. A linguagem usada e o teor da denúncia revelaram que ela foi feita por mais de um soldado, aparentemente recém-chegados àquele destacamento. Até o momento em que escrevo este ensaio, nem a imprensa, nem o Ministério Público conseguiram descobrir os autores da denúncia. O soldado que admitisse ter participado se veria em apuros. Devido ao erro que foi colocar na Constituição um foro especial para a PM, o major acusado seria julgado por um tribunal militar e quase certamente inocentado. Aí então o soldado/acusador seria transformado em réu, respondendo perante outro tribunal militar, formado na maioria por oficiais.

Essa quase impossibilidade de quebra da hierarquia promove um aparente consenso dentro da PM, o que leva ao seguinte raciocínio: “Já que o comando decide tudo, então é só mudar o comando”.

Na prática as coisas não são tão fáceis. Em primeiro lugar, porque as possibilidades de mudança no comando são pequenas. Em uma entrevista, o ex-Secretário da Segurança Pública, Manoel Pedro Pimentel, comentou a impossibilidade de encontrar um coronel que pretendesse, de fato, agir segundo os novos parâmetros, seguindo a

linha de respeito aos direitos humanos de Franco Montoro. Uma das frases que usou foi a seguinte: “*A PM pensa diferente no varejo, mas no atacado tem a mesma posição*”.

E por que o posicionamento é tão semelhante? Devido ao fato de a Polícia Militar ser uma instituição tão hierarquizada que impossibilita, na prática, que o pensamento desviante prospere. Começando pela seleção na Academia, que dá preferência a garotos de 16 anos, muito mais condicionáveis do que pessoas mais velhas. Ele entra na Academia nessa idade e passa três ou quatro anos sendo instruído sobre o que é considerado correto pela instituição. A diferença entre os que entram para a Academia e os que vêm da tropa é altamente visível. Normalmente os que vêm de baixo têm muito menos problemas no trato com a população pobre, por exemplo. E não por causa de sua brandura ou compreensão, mas simplesmente porque sua idéia é menos militarizada do que dos oficiais, que muitas vezes saem da Academia querendo obediência por parte da população civil. Durante a pesquisa participante, mencionada no início deste ensaio, foi possível observar claramente a diferença de atitudes. Os oficiais sempre apresentavam ao distrito o maior número possível de detidos em qualquer “zica” (confusão ou tumulto). Se fosse uma entre vizinhos, eles levavam no mínimo os dois casais, muitas vezes os filhos também. Já quando a viatura que atendia a ocorrência era dirigida por um suboficial, dificilmente aparecia no distrito com qualquer ocorrência desse tipo, a não ser que houvesse feridos. E nos casos que chegavam ao distrito, raramente havia mais de duas ou três pessoas detidas. Havia entre os suboficiais a consciência de que o problema podia ser resolvido no “papo” e não usando de autoridade ou violência.

Além desse pensamento homogêneo entre a oficialidade, existe outro fator que torna, pelo menos a PM paulista, difícil de ser controlada pelo governo. Trata-se da existência de um comando paralelo, ainda não muito bem estudado, mas que foi mencionado por vários soldados e oficiais da PM com quem tive contato nos últimos anos.

Falar em comando paralelo pode parecer uma adesão à teoria conspirativa da história, ou algo que o valha. Mas na realidade, é algo ao mesmo tempo mais simples e mais funesto do que qualquer cons-

piração clássica. O comando paralelo é formado basicamente por um grupo de oficiais que freqüentaram a academia militar na mesma época, início dos anos 70, nas primeiras turmas após a fusão da Força Pública com a Guarda Civil, que deu a luz à PM.

Os membros do grupo eram conhecidos, no início de suas atividades, por “tenentes bandidos”. A primeira vez que foram mencionados em documento oficial foi durante o depoimento do ex-Secretário Manoel Pedro Pimentel à CEI, mencionada anteriormente. Ele comentou que esses oficiais afirmaram “*que eram formados para o combate aos bandidos com força, com violência*”. Existem relatos, de pessoas que não desejam se identificar, de que alguns desses tenentes “bandidos” chegavam a perguntar ao soldado se ele já havia “matado seu bandido hoje”. Sejam eles tão violentos ou não, o fato é que agora muitos estão ocupando postos relativamente altos na PM. São majores ou tenentes coronéis, na maior parte dos casos com comandos operacionais. Segundo relato de um oficial PM entrevistado recentemente, a relação entre os tenentes “bandidos” se manteve até hoje. Eles têm acesso a quaisquer informações, e através do apoio mútuo podem, até certo ponto, brecar uma iniciativa do comando que os desagrade. Mesmo que o poder não chegue a tanto, pelo menos uma coisa foi confirmada por outras fontes. Quando um deles é acusado por uma falta, os outros se solidarizam. Como qualquer clã que se preze, eles tentam obter para os amigos os melhores cargos, de preferência no comando da tropa ou no serviço reservado. Não chega a ser uma grande conspiração ou algo assim, mas dada a fama de violentos e a atitude militarista dos “membros do clube”, torna-se possível visualizar a dificuldade que qualquer governo tem e terá, se quiser realmente mudar a PM.

## CONCLUSÃO

Como pudemos ver, ironicamente, a falta de controle do governo sobre cada Polícia tem uma causa oposta. O obstáculo na Polícia Civil é a falta de hierarquia. Na Militar é a rigidez hierárquica. Os resultados em ambos os casos, porém, são idênticos: falta de comando do governo e, com freqüência, a institucionalização da ilegalidade nas duas polícias. Prisões ilegais, tortura, morte e corrupção continu-

am ocorrendo, ao mesmo tempo que o crime se alastra, atingindo esferas não imaginadas. O crime do colarinho branco, o crime organizado, os bandos de extermínio ganharam espaço no noticiário. Apesar disso, a Polícia não muda, continua prendendo as mesmas pessoas de sempre, deixando de lado o novo criminoso, aqueles que Juary Silva (1980) chamou de macrocriminosos.

O principal desafio na área de Segurança Pública é modificar o quadro pintado acima. Reformar a Polícia para torná-la mais eficiente, aumentando ao mesmo tempo seu respeito pela legalidade. E isso só será possível através de um combate diário, por mais de um governo consecutivo. Um delegado reformista me afirmou que precisaria de pelo menos cinco anos para modificar a Polícia. Quatro anos de um governo e um do governo seguinte. Pois assim, aqueles que estivessem esperando a mudança de governo para voltarem às velhas práticas ficariam desanimados, afastando-se do serviço ativo. Esse mesmo delegado teve menos de um ano para tentar a reforma, pois o governo não agüentou a pressão e cedeu, exonerando-o e deixando a reforma morrer. Essa experiência, ocorrida no início do governo Montoro, mostra que o controle sobre a Polícia é difícil. A menos que haja empenho político e administrativo, que a reforma venha no bojo de movimento gerado na sociedade, poucos governos pagarão o preço político de mexer com uma instituição tão forte como a Polícia.

*Abstract: Government control and policing. This is an analysis of State police forces, military and civil, especially those in São Paulo, and of the influence of the government upon the police system, starting from the principle that the police must be controlled in order to be managed, and presenting the difficulties of such control.*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- PAIXÃO, Antônio Luiz. A organização policial numa área metropolitana. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 25 (1): 63-85, 1982.
- DEMONQUE, Pierre. *Les Policiers*. Paris: La Découverte, 1983.
- MADELIN, Philippe. *La guerre des polices*. Paris: Albin Michel, 1992.
- MINGARDI, Guaracy. *Tiras, gansos e trutas*. São Paulo: Scritta, 1992.
- SILVA, Juary C.. *A macrocriminalidade*. São Paulo: ED. Revista dos Tribunais, 1980.