

**OS DELEGADOS DE POLÍCIA ENTRE O PROFISSIONALISMO
E A POLÍTICA NO BRASIL, 1842-2000**

MARIA DA GLORIA BONELLI
Departamento de Ciências Sociais
Universidade Federal de São Carlos
São Paulo/Brasil

**Prepared for delivery at the 2003 meeting of the Latin American Studies Association,
Dallas, Texas, March, 27-29, 2003.**

Email: gbonelli@uol.com.br

INTRODUÇÃO

Sob a lógica do profissionalismo, os delegados de polícia constituem o grupo ocupacional mais vulnerável entre as carreiras jurídicas públicas. Vários fatores se articulam para formar este quadro, reunindo características sociais, profissionais, políticas e institucionais.

Os delegados de polícia são formados em Direito se identificam como possuidores do conhecimento técnico-jurídico desta área, mas não são reconhecidos assim por outros "doutores". Os delegados reivindicam um valor social que lhes é negado por outros parceiros do mundo do Direito. Embora tenham obtido o diploma superior, a legalidade desse ato não lhes conferiu legitimidade. A "nata" dos bacharéis que frequentou as faculdades tradicionais e mais competitivas estigmatiza a formação do delegado, cuja maioria é proveniente de cursos de baixa competitividade. Há, acoplada nas disputas simbólicas por mérito, uma distinção de origem e recursos sociais. Junto com o saber desdenham-se o ideário e o estilo de vida dessas autoridades policiais.

A função do delegado junta duas atividades associadas a valores opostos. Ele tanto lida com o saber jurídico típico do conhecimento intelectual quanto com a arma e seu significado prático, manual, violento e sujo. O estereótipo do demérito - que mescla formação superior, recursos sociais e atribuições da carreira - realimenta a vulnerabilidade da posição do delegado na hierarquia do mundo do Direito. Sua função o coloca em contato direto com os grupos de mais baixa estima social e com o universo do crime. O poder das profissões está relacionado ao controle de suas atividades, mas os delegados não controlam o risco de serem alvo da ação de outras pessoas com intenção de matar. O fato de o delegado lidar com a "escória social" e o de estar sujeito a imprevistos que ameaçam sua vida também se somam para desvalorizar a profissão.

Em contraste com os oficiais da polícia militar, organizados sob a lógica burocrática sujeita à hierarquia interna e a cumprir ordens, os delegados de polícia usufruem de uma estrutura organizacional mais horizontalizada e baseada no princípio da autonomia profissional, o que os vincula ao tipo ideal do profissionalismo. Eles controlam o inquérito policial como uma área de saber exclusiva, e quando investigam a autoria do delito, o fazem com uma autonomia semelhante a dos médicos quando diagnosticam a doença.

A debilidade de sua posição no modelo do profissionalismo não decorre apenas das características sociais e funcionais apontadas acima. Elas são potencializadas pela politização de suas atribuições, pela inserção institucional e pela inconsistência da ideologia profissional entre os delegados. Tal ideário enraíza-se na crença de que as profissões têm como missão a prestação de serviços de qualidade sustentada pela *expertise*, agindo com independência em relação ao cliente, ao capital e ao Estado. Estes não são os valores dominantes partilhados no cotidiano da instituição e nem correspondem à imagem pública da profissão.

Segundo Halliday (1987) as profissões normativas como as do mundo do Direito diferenciam-se das profissões científicas, por reunirem as formas técnicas e morais de autoridade profissional.

"As profissões normativas perdem a autoridade da ciência mas assim obtém um mandato mais amplo que se estende extensivamente sobre o terreno da moral." (Halliday, 1987:36)

"Pode-se afirmar que, quanto mais normativo é o núcleo epistemológico do conhecimento profissional, mais preparada estará a profissão para exercer a autoridade moral em nome da *expertise*, e assim, maior será o potencial de sua amplitude de influência" (Halliday, 1987:41).

Para esse autor, o fato de o Direito lidar com normas sociais lhe confere um mandato moral perante a sociedade, para além da autoridade técnica típica das profissões científicas e acima dos interesses específicos da política convencional, mas as instituições onde esta autoridade é exercida influenciam seu resultado, podendo favorecê-la ou estrangê-la. As esferas institucionais primárias são aquelas centrais à profissão, portanto propícias para se obter legitimidade profissional completa. No caso do Direito, trata-se do sistema legal e das instituições como, Judiciário, Ministério Público,

OAB e advocacia. As esferas institucionais secundárias são definidas como aquelas onde a prática dos profissionais é limitada e eles têm uma legitimidade circunscrita porque o foco de atuação da organização não pertence ao núcleo do conhecimento especializado obtido. Isso ocorre com a segurança pública e a polícia em relação ao campo jurídico, havendo perda de legitimidade e contestação do monopólio profissional (Halliday, 1987:41-2).

Exercer o mandato do conhecimento nas instituições primárias, como os fóruns resulta em maior legitimidade profissional do que nas delegacias. Se a esse dado do sistema das profissões e de sua competição interna se juntar a imagem pública da polícia exposta hoje à politização do debate sobre o policiamento, às críticas de especialistas e leigos sobre sua atuação, às denúncias de conduta imprópria e de envolvimento da "banda pobre" com o crime organizado, ao questionamento sobre seu mérito e sua formação acadêmica, mina-se o alicerce da autoridade profissional e da ideologia de prestar serviços de qualidade com independência. Quando todos esses fatores se juntam, a reputação da carreira está em perigo para além da perda de legitimidade perante a elite de bacharéis, já que a contestação da legitimidade profissional é comum no mundo do Direito, que se espalha por uma ampla gama de esferas institucionais secundárias públicas e privadas.

A maior vulnerabilidade que a carreira de delegado de polícia experimenta hoje como profissão reside na ambiguidade do apego do grupo ao *ethos* do profissionalismo. Embora seu conteúdo seja apregoadado há décadas por grupos dentro da corporação, os critérios da política convencional predominaram historicamente. Na ordem democrática, a autoridade da carreira não se sustenta apenas por elos com os poderes estabelecidos. Junto com o ideal de prestar serviços especializados de qualidade, a transparência ganha valor para legitimar as instituições públicas, entre elas a polícia.

Na origem da função de policiar a sociedade escravocrata brasileira, o conflito social entre ordem e resistência, entre estabelecidos e *outsiders* deixou evidente a divisão entre aqueles que delegavam o mandato moral e aqueles que eram o alvo da ação policial. Naquela estrutura, as atribuições dos delegados eram cindidas na essência de suas relações com a sociedade, constringendo a germinação do *ethos* profissional que brotou no mundo do Direito. Quando a carreira surge em São Paulo, ela decorre de uma iniciativa governamental centralizadora, no início do século XX, para controlar o vínculo dos delegados com o mandonismo local.

As dificuldades cotidianas dos delegados em partilharem os valores do profissionalismo foram sentidas pela população e formaram a base da opinião pública. A percepção que os delegados têm disso se revela na ênfase discursiva que hoje dão às tarefas voltadas para a comunidade, à resolução de pequenos conflitos, à assistência e ao atendimento do cidadão destacando como as delegacias constituem-se em instituição única, com as portas abertas 24 horas por dia para atender às mais diversas demandas ali encaminhadas pela população. Essas atribuições denominadas de "feijão com arroz", subestimadas internamente frente ao prestígio da investigação e identificação da autoria do delito, ganham relevância quando a questão da legitimidade sobe na estima coletiva, fragilizando a autoridade da força policial.

Sob a ordem democrática em vigor, com mais possibilidades de vocalização do interesse público e melhores recursos institucionais para defendê-lo, a prestação de serviços à comunidade torna-se chave para a redefinição da imagem da polícia junto à sociedade. Nos primórdios da carreira de delegado de polícia, a função repressiva não precisou ser balanceada pela função comunitária da atividade policial. Neste sentido, a sociedade brasileira tem hoje mais instrumentos para constringer a ação policial do que tinha quando os valores determinantes estavam relacionados apenas às elites dominantes. A mudança na composição dos grupos sociais que influenciam os valores e a opinião pública também chegou ao mundo da polícia alterando o conteúdo do que compete ao grupo profissional realizar.

Em resumo, este estudo explora os fatores internos e externos à profissão de delegado de polícia para condicionar sua morfologia atual, que é analisado através de dados coletados no *survey*

"Perfil social e ideológico dos delegados de polícia"¹, realizado pelo IDESP, em 2001/2002, com apoio da Fundação Ford e da Fapesp. Partindo de uma perspectiva histórica, o paper vai acompanhar a trajetória desta carreira, identificando os constrangimentos ao profissionalismo.

O MODELO TEÓRICO DO PROFISSIONALISMO

Segundo Freidson (2001), a lógica de mercado baseia-se no princípio da livre-concorrência; a lógica burocrática baseia-se no princípio gerencial da administração racional-legal e a lógica do profissionalismo é sustentada pelo princípio ocupacional. Cada uma dessas lógicas são alimentadas por ideologias distintas que competem para influenciar a opinião pública e apresentar-se como alternativas mais apropriadas para a organização do trabalho.

O ideário neoliberal da lógica de mercado critica a forma como o profissionalismo se estrutura, atacando o monopólio de mercado que acompanha a obrigatoriedade de possuir diploma superior da profissão que se vai desenvolver. Essa crítica foi reforçada pelos movimentos dos consumidores (*Consumer's Choice*), que advoga pela liberdade de escolha do serviço que o cliente quer contratar. Também se condena o fechamento profissional, sua elitização e distanciamento do universo dos clientes. Competição e consumismo são as palavras-chave que resumem a ideologia do mercado livre. O saber prático predomina, o tempo de permanência na mesma ocupação é baixo, com muita mobilidade ocupacional e geográfica, a especialização da divisão do trabalho é de tipo cotidiano, desencorajando-se a padronização já que as trajetórias de carreira são irregulares. A porta de entrada no mercado de trabalho é aberta e decorre muitas vezes da escolha do consumidor. O treinamento escolar é baixo frente ao treinamento no trabalho.

O ideário burocrático ataca o profissionalismo principalmente a partir da ação do Estado procurando controlar as profissões através de mecanismos de supervisão/avaliação, concebendo-as como sinecuras e/ou como organizações corporativas. As visões difundidas por essas formas concorrentes procuram minar a aceitação pública do profissionalismo, que se alastrou no século XX, denunciando o ideal de serviço como recurso discursivo para acobertar os interesses específicos desses grupos sociais. A ideologia burocrática é sintetizada pela valorização do caráter administrativo e da eficiência. O tipo de especialização que predomina na divisão do trabalho do modelo burocrático é de base mecânica, já que ele é controlado hierarquicamente; a forma de ingresso é controlada pelo pessoal administrativo; a trajetória de carreira é vertical dentro da mesma firma, e o tempo de permanência na ocupação é médio, havendo significativo treinamento escolar.

Com o objetivo de colaborar para o amadurecimento analítico das profissões superiores, Freidson (2001: 127) reúne cinco características que tipificam o profissionalismo de forma ampla e abrangente, a saber:

- 1) um tipo de trabalho especializado da economia formal, com um corpo de base teórica de conhecimento e habilidades discricionários e que receba um status especial na força de trabalho;
- 2) jurisdição exclusiva em uma dada divisão do trabalho controlada pela negociação entre as ocupações;
- 3) uma posição protegida no mercado de trabalho interno e externo, baseada em credenciais qualificadas criadas pela ocupação;
- 4) um programa formal de treinamento desenvolvido fora do mercado de trabalho, que produza credenciais qualificadas controladas pela ocupação em associação com o ensino superior, e
- 5) uma ideologia que priorize o compromisso com a realização de um bom trabalho em vez do ganho financeiro e da qualidade em vez da eficiência econômica da atividade.

Tendo o modelo teórico de Freidson (2001) como referência para a análise da carreira de delegado de polícia, resgataremos a trajetória desta ocupação comparando-a com a lógica de classe,

¹ Esse projeto foi coordenado por Maria Tereza Sadek e participaram Maria da Gloria Bonelli, Rogério Bastos Arantes, Luciana Gross Cunha, Rosângela Cavalcante, Alvinho Sanches, Humberto Mizuca e Sergio Miceli. A parte histórica apresentada neste trabalho contou com o apoio do CNPq, através de uma bolsa de produtividade em pesquisa concedida a autora do paper.

da burocracia e da profissão. Como as atividades dos delegados de polícia foram se aproximando de uns e se distanciando de outros desses tipos ideais no seu percurso histórico no Brasil? Quais os contrastes com as demais carreiras do Direito no que se refere ao profissionalismo? Quais os constrangimentos ao *ethos* profissional? A relação de repressão e resistência entre a polícia e os grupos sociais subalternos, que marcou a construção da ordem durante o período imperial brasileiro (Holloway, 1997), poderá dar lugar ao elo entre mandato moral e prestação de serviços de qualidade (Halliday, 1987) como valor a orientar a relação entre os delegados e a comunidade?

PROFISSÃO E POLÍTICA

Na concepção apresentada acima, a política convencional é um dos interesses específicos que concorre com a ideologia profissional. Ela vai no sentido oposto ao da crença na missão de prestar serviço de qualidade com independência. Halliday (1999) enfatiza que o fato de a profissão delimitar sua fronteira com a politização não significa que ela exclui-se da política. Ao procurar se identificar assim, a profissão faz uma política própria protegendo-se do custo da política convencional, ao mesmo tempo que se põe em um patamar ideologicamente acima dos embates pelos interesses específicos.

Os elos políticos dos delegados de polícia são conhecidos da historiografia brasileira. Muitas das reformas implementadas nos serviços policiais do país foram motivadas pelo propósito de controlar tal politização. A literatura estrangeira sobre a polícia também enfatiza seu papel político e a preocupação dos governantes em mantê-la sob seu comando, já que essas organizações não ficariam inertes, apenas executando o ordenado por tais autoridades. A maioria dos estudos reconhece que, apesar do ideário da neutralidade da polícia, policial é uma dimensão de poder, sendo de essência política.

Reiner (2000) parte deste pressuposto para distinguir o significado político do sentido politizado do policiamento. Segundo ele:

"Em um sentido amplo, todas as relações que têm uma dimensão de poder são políticas. O policiamento é inerentemente e inevitavelmente político neste sentido"(Reiner, 2000: 8).

Mas do fato de ser político não decorre que tenha de ser politizado. Analisando a história da polícia inglesa, ele mostra como a necessidade de despolitizá-la decorre da forte oposição política que a criação desse tipo de organização enfrentou na Grã-Bretanha, nas primeiras décadas de seu estabelecimento, que data de 1829. A aceitação legítima do policiamento foi sendo construída por cerca de cem anos (1856-1959), atingindo seu ápice na década de 1950, com alto grau de insulamento e consentimento para com a polícia, em um contexto de pacificação das relações sociais. As mudanças dos anos 60 politizaram de novo a polícia, com a insubordinação social, a intensificação dos conflitos e a violência policial. Surgem as denúncias de corrupção, preconceitos e de abuso de poder. No fim da década de 70 e início de 80, predominou o conflito político sobre o rumo e o controle do policiamento, polarizado entre concepções ortodoxas (lei e ordem) e revisionistas (direitos humanos). A partir daí, os partidos Conservador e Trabalhista construíram algum consenso sobre o papel da polícia, buscando despolitizá-la e retomar a legitimidade perdida, através do policiamento comunitário voltado para a solução de problemas e para a qualidade do serviço.

Monet (2001) parte de uma perspectiva mais preocupada com as conseqüências perigosas da autonomia do profissionalismo no âmbito da polícia. Segundo ele, a questão sociológica colocada é:

"Até que ponto as formas de organização policial facilitam, ou ao contrário conseguem limitar, a inevitável propensão dos corpos policiais - e de todos os corpos de profissionais incumbidos de uma função social importante - a se autonomizar, a tentar se libertar de todos os controles que tentam enquadrá-los, para escapar à dupla pressão, a do poder político e a das expectativas sociais, que tende a instrumentalizá-los?" (p. 27).

Seu olhar reconhece a função da polícia como eminentemente política, apoiando sua instrumentalização pelo poder político. Para conter a tendência a tornar-se independente, concebe-a como uma estrutura hierarquizada cujo topo está sempre no governo. A força policial é exercida por agentes subordinados a autoridades públicas que os recrutam, remuneram e controlam. A autoridade policial (como os chefes de polícia e o delegados) se diferencia dos agentes e usufrui de mais independência.

A reconstrução histórica das relações entre autoridade policial e política será focalizada a seguir, procurando-se definir a autonomia profissional que compete a eles e as possibilidades de controle da politização deste corpo, dentro do modelo do profissionalismo.

ORIGEM DA CARREIRA DE DELEGADO DE POLÍCIA NO BRASIL E SEU DESENVOLVIMENTO EM SÃO PAULO

O quadro funcional composto de "chefe de polícia", "delegado de polícia" e "subdelegado" surgiu com a centralização política no Império, em 1841. Elas sinalizavam a preocupação com a construção de uma estrutura hierárquica para a função de polícia judicial e investigativa de cunho civil, sujeita ao controle do Gabinete e do imperador, portanto, ainda não organizada com as características de carreira.² Os delegados substituíram os juízes de paz do período regencial em várias atribuições, com o objetivo de conter o poder local frente à autoridade central. O predomínio dos juízes de paz na viabilização da descentralização política na função policial pós-Independência foi de 1827 até a reforma de 3 de dezembro de 1841.

Com a vinda da Corte portuguesa para o Brasil, em 1808, ocorreu a primeira mudança no formato organizacional da atividade de polícia durante o período monárquico, com a criação da Intendência Geral de Polícia. O intendente de polícia tinha cargo de desembargador e posição de ministro de Estado, ficando lotado no Rio de Janeiro. O intendente podia autorizar outra pessoa a representá-lo, surgindo desta atribuição o uso do termo "delegado" no Brasil.

Vieira e Silva (1955) contabilizam três grandes reformas³ na esfera policial durante o Império, procurando "deter a marcha inexorável da criminalidade" (p.146). Em 1825, houve uma tentativa de mudança, com a designação de comissários de polícia para atuar nas províncias como assistentes dos intendentes, auxiliados por cabos de polícia nas tarefas do policiamento. Segundo Holloway (1997), essas medidas não chegaram a vigorar plenamente, sendo substituídas dois anos depois. O regulamento do novo cargo indicava um retorno ao espírito absolutista, refletindo as preocupações com a ordem pública e com as atividades consideradas ameaçadoras a ela, que vinham ocupando a atenção das elites. A primeira reforma que foi efetivamente implementada esteve em vigor entre 1827 e 1841. Ela introduziu o juiz de paz previsto na Constituição de 1824, com atribuição policial e judiciária, e extinguiu os comissários e os cabos de polícia. A principal

² A estrutura de carreira começa a ser montada em São Paulo a partir de 1905 com a nomeação de bacharéis para as três primeiras classes de delegados, pelo presidente do Estado, com remuneração. A vitaliciedade proposta no projeto da primeira regulamentação não foi aprovada então. Em 1948 é estabelecido o ingresso por concurso de provas e títulos e as classes passam a ser ocupadas por bacharéis. Hoje a carreira tem 6 classes (1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, e especial). O Delegado Geral de Polícia não possui mandato, sendo escolhido e dispensado pelo governador. A carreira possui vitaliciedade, irredutibilidade dos salários, mas não é regida pela inamovibilidade, permitindo as transferências e remoções de delegados. Também perderam a equiparação salarial com as carreiras jurídicas de juiz e promotor. O critério de promoção atual divide-se em metade por mérito e metade por antigüidade, alternadamente. A demissão se dá por justa causa ou a pedido.

³ A palavra reforma na análise destes dois autores tem significado de reorganização policial, aumento de pessoal e modificação na estrutura interna, preservando um sentido de evolução e, por vezes, de continuidade. Embora essas reformas tenham, em geral, razões políticas e de interesse do governo, a ideologia que os autores recorrem para justificá-las reproduz o padrão comum na polícia, de enfatizar problemas na sociedade. Assim, inicialmente atribui-se a necessidade de mudanças à avalanche de crimes e, a partir do difusão de idéias anarquistas, de movimentos grevistas no início do século XX e da Revolução de 1924, dá-se ênfase também à preocupação com a ordem política e social.

diferença entre os comissários de polícia e os juizes de paz vinha da origem da autoridade judicial. Enquanto a autoridade do intendente e do comissário emanava do monarca, a do juiz de paz vinha da eleição na localidade.

Em 1831, após agitações armadas que culminaram na abdicação de D. Pedro I, foi aprovada na Assembléia Geral a lei de 6 de junho de 1831, dando poderes ao governo central na manutenção da ordem pública. "Essa lei marcou o início da centralização conservadora, pelo menos no exercício do poder policial" (Holloway, 1997:76). As preocupações com a ordem social e com a montagem de um estrutura repressiva⁴ capaz de garanti-la resultaram na criação da Polícia Militar em 1831 e na Secretaria de Polícia em 1833, que foi o embrião da Polícia Civil, em substituição à Intendência Geral de Polícia, na Corte. No comando da Polícia Militar, ficou Caxias e na Secretaria de Polícia, Eusébio de Queiroz. Eles foram os responsáveis pela construção institucional de um aparato policial repressivo sólido. Eusébio de Queiroz pôde pensar a organização policial na perspectiva da centralização, já que permaneceu na função entre 1833 e 1844. Participou da montagem do modelo que substituiu os juizes de paz pelos delegados redefinindo suas responsabilidades e assumiu a chefia de polícia do Rio quando o cargo foi criado, em 1841, com a Polícia Militar respondendo à Chefia de Polícia Civil.

Em 1841, houve a segunda reforma, com a centralização política no Império, modificando-se a estrutura da polícia. A Lei 261, de 3 de dezembro, determinou que os chefes de polícia seriam escolhidos entre os desembargadores e juizes de direito, e que os delegados e os subdelegados podiam ser nomeados entre juizes e demais cidadãos, tendo autoridade para julgar e punir. A lei estabeleceu as funções de polícia administrativa e de polícia judiciária. Na primeira, os delegados assumiam atribuições da Câmara Municipal, como as de higiene, assistência pública e viação pública, além daquelas de prevenção do crime e manutenção da ordem. Na função judicante, podiam conceder mandados de busca e apreensão, proceder a corpo de delito, julgar crimes com penas até seis meses e multa até cem mil-réis. O regulamento de julho de 1842, instituiu o controle civil sobre a polícia militar⁵, que foi reforçado pelo regulamento de janeiro de 1858. (Holloway, 1997: 170)

Segundo Vieira e Silva (1955: 166), a posse do primeiro chefe de polícia de São Paulo, em 1842, marca o início de uma fase "semi-autônoma" da atividade policial da província, em relação à Corte. O nomeado foi o desembargador Rodrigo Antonio Monteiro de Barros, filho do Visconde de Congonhas do Campo. A organização policial de São Paulo, tal como o desenvolvimento da província, era bem incipiente perto da vida na corte do Rio de Janeiro, caracterizando o cargo de chefe de polícia da província de São Paulo não como uma missão desejada, mas como um patamar a impulsionar a ascensão, um trampolim de carreira para nova posição. Assim, não se identifica uma permanência no posto como a de Eusébio de Queiroz, que liderou a organização da polícia por 11 anos no Rio. O desembargador Monteiro de Barros ocupou este cargo por três meses e meio. Os dois chefes de polícia seguintes ficaram em torno de um ano. Se as características da província em termos de urbanização e desenvolvimento foram melhorando, o que poderia tornar a nomeação mais cobiçada, a posição revela-se muito sujeita à instabilidade política. Durante o Império, houve uma estabilidade maior entre 1844 e 1857, com três chefes de polícia ocupando o cargo por períodos próximos a quatro anos. Nos 47 anos que vão da criação do cargo em 1842 até a queda do Império, a província de São Paulo teve 36 chefes de polícia, uma média de dezesseis meses de permanência para cada um.⁶

Além da instabilidade na permanência à frente da Chefia de Polícia, registra-se uma série de disputas tentando moldar os órgãos de segurança mais adequados às distintas concepções que

⁴ Já existiam a Guarda Municipal e a Guarda Nacional.

⁵ A força militar provincial / estadual recebeu as seguintes denominações antes de chamar-se Polícia Militar: Guarda Municipal Permanente, Corpo Policial Permanente e Força Pública.

⁶ A lista de todos os chefes de polícia e secretários de segurança de São Paulo entre 1842 e 1944 está em Vieira e Silva (1955). Love (1982) possui estes dados para o período 1889-1930. As informações para os anos subsequentes foram fornecidas pela Delegacia Geral de Polícia e estão em Bonelli (2002).

priorizavam a perspectiva central, provincial ou local. Fernandes (1973: 79) apresenta as forças repressivas que existiram na província de São Paulo durante o Império, apontando as dificuldades para a preservação da ordem pública e para se institucionalizar uma ordem dominante na organização da polícia. Além da Guarda Municipal criada e extinta em 1831, é montada a Guarda Nacional no mesmo ano, a Guarda Municipal Permanente em 1832, a Guarda Policial em 1834, a Companhia de Pedestres em 1850, a Guarda Municipal da Província em 1866, a Polícia Local em 1868 e a Guarda Urbana em 1875. Metade delas teve curta duração.

A terceira reforma na estrutura da polícia civil foi a de 1871. Ela separou a função judicial da policial e regulamentou o inquérito policial, definindo as funções dos delegados de forma mais restrita do que a estabelecida em 1841, separando o poder de prender do poder de julgar, reservado aos magistrados. A partir daí, os chefes e delegados de polícia não poderiam mais exercer a magistratura ao mesmo tempo. Holloway (1997:228) aponta duas conseqüências relevantes desta reforma: a diferenciação do sistema policial e do judicial, com os delegados e subdelegados mantendo a responsabilidade pela formação de culpa no inquérito policial, encaminhando-o a seguir para os promotores ou juízes; e a queda no prestígio social dessas posições, deixando de ser uma ocupação exclusiva de bacharéis quando os magistrados pararam de exercê-la. A origem de classe partilhada com as elites dominantes começou a se diversificar.

A separação da função judicial da policial teve outras conseqüências, que levaram ao enfraquecimento da polícia civil. Os delegados e subdelegados passaram a ser dependentes financeiramente dos coronéis locais, ocupando um posto com poder político. Na província de São Paulo só havia remuneração para os chefes de polícia e para os funcionários superiores da capital, de Santos e de Campinas (Love, 1982:178). Essa debilidade também repercutiu na perda de força da polícia civil frente à militar. O delegado de polícia, que surgiu em 1841 como uma intervenção centralizadora nas localidades, tornou-se dependente das elites locais a partir de 1871. O cargo do delegado ficou comprimido entre a intenção de sua criação e as condições objetivas de seu exercício. Já ter uma força estadual armada representava para o presidente da província a garantia de autonomia política perante o poder central e os interesses locais. A perda de prestígio social do cargo de delegado neste cenário foi decisivo para desequilibrar a balança entre polícia civil e polícia militar.

O caráter político da Chefia de Polícia tornou o exercício da função mais instável com a chegada da República, que trouxe consigo dificuldades para se construir um novo pacto de governabilidade. Em São Paulo, para ocupar um cargo carregado de conotação política como o de chefe de polícia após a Proclamação da República, o primeiro nomeado foi Bernardino de Campos, com perfil de político tarimbado, sendo deputado provincial e presidente da Comissão Executiva do Partido Republicano Paulista. O problema da politização do cargo é que ela tem um custo elevado, proporcional ao atrito que gera. Assim, a posição da cúpula da polícia civil fica instável tanto devido à militarização de outro órgão, quanto à instabilidade que sua força política provoca (também sendo armada). Nos sete primeiros anos da República (1889-1906), outros dezenove doutores ocuparam o posto de chefe de polícia do Estado de São Paulo, mas estabelecida a governabilidade, tratou-se de extinguir o cargo em 1906, que se chocava com o secretário de Justiça. Uma permanência semelhante à de Eusébio de Queiroz na Secretaria de Polícia do Rio só vai ocorrer com Washington Luiz, nomeado para a Secretaria de Justiça, acumulando a chefia de polícia entre 1906 e 1912. Esta pasta passou a ser denominada de Secretaria da Justiça e da Segurança Pública até 1924. Segundo Souza (1992: 114), Washington Luis foi o principal beneficiado com a extinção da Chefia de Polícia, acabando com a divisão de funções entre o chefe e o secretário. "Com a reforma, portanto, o Secretário de Justiça saiu fortalecido pois passou a acumular e a centralizar as atividades políticas e policiais de todo o Estado nas suas próprias mãos." Foi nesse contexto que se impulsionou a segurança pública em São Paulo, sob o governo de Jorge Tibiriçá, com a organização inicial da carreira e a institucionalização da área partindo diretamente da Secretaria. O intuito era o de criar uma estrutura burocrática, controlada pelo governante e distanciada da política convencional.

AS REFORMAS DA POLÍCIA PAULISTA NA PRIMEIRA REPÚBLICA

A lei 979, de 23/12/1905, reorganizou o serviço policial do Estado e estabeleceu que os chefes de polícia, os delegados de polícia e os subdelegados seriam de livre nomeação e demissão do presidente do Estado; que das cinco classes da carreira, as três primeiras só poderiam ser preenchidas por bacharéis em Direito, e que estes teriam preferência nas nomeações para quarta e quinta classes. Definiu também os vencimentos e a progressão na carreira, com a exigência de que o nomeado para uma classe estivesse servindo naquela imediatamente inferior. A partir de 1906, os delegados começaram a construção de uma carreira menos atrelada ao mandonismo local, mas controlados pelo governo do Estado, que podia demiti-los. Este ponto foi polêmico na Assembléia Legislativa, já que o projeto inicial previa a vitaliciedade do delegado, mas predominou o entendimento de que se tratava de um cargo de confiança do presidente do Estado e, portanto, demissível. Em termos de tipo ideal, a carreira aproximava-se da lógica burocrática, mas permeada pela política.

Na década de 1910, teve início o processo de especialização do aparato da polícia civil dentro de uma perspectiva científica, com o desenvolvimento de técnicas de investigação e identificação criminal - como a datiloscopia, o retrato falado, o uso da fotografia e a perícia - o registro civil da população além da emissão dos passaportes, os serviços médico-legais, a inspeção e fiscalização de veículos, a fiscalização e censura das diversões públicas, e a assistência policial para os acidentados nas ruas, os desabrigados e desocupados.⁷

A perspectiva científica, com o aprimoramento do conhecimento especializado sobre o trabalho policial preventivo, repressivo e investigativo foi estimulada como alternativa aos elos com a política convencional. A despolitização ficou na aparência da carreira de perfil burocrático, com recursos técnicos para o exercício da função. Na prática, ela foi introduzida para favorecer um lado da luta política entre centralização e descentralização. A carreira era politicamente controlada de cima, já que o presidente do Estado nomeava e demitia os membros. O percurso da trajetória profissional começou para os delegados de polícia por razões políticas e com formato burocrático. Eles enfrentaram maiores dificuldades para avançar neste caminho do que os magistrados. A perda do prestígio social dos delegados, a elevada politização do cargo, o temor dos governantes de perder o controle sobre a polícia e a baixa identificação do grupo com o ideário da *expertise* atuaram como constrangimentos à profissionalização. Os juízes conseguiram de Washington Luis o estabelecimento do ingresso na magistratura através de concurso na Reforma de 1921, resultando em maior independência funcional. Em 1926 os magistrados contavam com a inamovibilidade, a irredutibilidade de vencimentos e a vitaliciedade.

O regulamento da carreira de delegado foi criado para dar alguma padronização a situações de prática da autoridade policial muito diversas, inclusive na posse ou não de conhecimentos jurídicos, que distinguiam a condição social. Com a carreira, a dedicação exclusiva e contínua à função garantia uma perspectiva mais profissionalizada. A passagem abaixo ilustra a vulnerabilidade dos vínculos dos delegados com a atividade policial, na época de organização da carreira, no caso em Campinas, então a região mais relevante do Estado. O trecho foi extraído de um artigo de Pelágio Lobão no periódico *Investigações*, revista do Departamento de Investigações, sobre os precursores da polícia de carreira, no qual homenageava Raul Soares, senador hermista e governador de Minas Gerais, que havia sido delegado em Campinas antes de voltar à terra da família para substituir um irmão na política, depois de este ter sido assassinado a mando de um adversário.

"Em cidades maiores e de mais alto nível de cultura cívica, como, por exemplo, Campinas, as funções de delegado de polícia antes mesmo da instituição da polícia de carreira eram confiadas a bacharéis de direito, alguns deles juristas consagrados que deram aos cargos um prestígio extraordinário. De minha terra lembrarei, entre os delegados de polícia que eram

⁷ Sobre a especialização da polícia durante a Primeira República ver Souza (1998).

grandes advogados criminais - José Manoel Lobo, que deixou a delegacia para assumir uma cadeira de deputado federal, em 1903, conservando-se na representação da bancada paulista até 1924, quando veio a ocupar a pasta de Secretário do Interior (Educação e Saúde), do governo de Carlos de Campos; Paulo Machado Florence, que da polícia passou a promotoria pública, servindo com brilho perante os dois grandes juizes, Soriano de Souza e Pinto de Toledo; e Raul Soares de Souza, jurista de polpa e homem de raro denodo pessoal, que, nascido em Minas, e fixando-se em Campinas de 1901 a 1909, passou pela Delegacia de Polícia com proveito para o serviço e modelar circunspeção. Até então não militara na política e em Campinas só se consagrara à advocacia e às belas artes." (Lobão, *Investigações* 3, 1949: 18)

O exemplo mostra a facilidade com que aqueles que tinham as relações apropriadas transitavam entre a advocacia criminal, a promotoria pública, a delegacia de polícia e a política sem impedimentos e delimitações de jurisdição, o que já não ocorria com a magistratura de São Paulo desde a criação do Tribunal da Relação, em 1873. Quando o Tribunal foi organizado, a dedicação exclusiva dos juizes e desembargadores à carreira já estava estabelecida. A construção da identidade profissional e de um *ethos* próprio pressupõe a permanência na atividade para se partilhar valores, sociabilidade e interesse comum. Isso é um contraste evidente dos magistrados com as demais trajetórias profissionais no mundo do Direito desta época, e terá consequência sobre o prestígio dessas atividades.

Outro aspecto que o exemplo acima evidencia é o significado que o prestígio e o verniz social desses delegados têm para as gerações subseqüentes. O status do grupo profissional é um ponto sensível, permanentemente sujeito às disputas por poder simbólico no mundo do Direito.

Em 1916, ocorre a criação da Delegacia Geral de Polícia com a segunda reforma no período republicano, avançando na institucionalização da polícia civil dentro da perspectiva burocrática.⁸ Embora o delegado geral tivesse alguma autonomia sobre a administração da polícia, seguia respondendo ao secretário, sem o papel político que teve quando a Chefia de Polícia reportava-se diretamente ao presidente do Estado. A concepção de segurança que orientou a ação dos governos vinculados ao PRP - Partido Republicano Paulista, na Primeira República foi a de montar uma polícia estadual 'profissionalizada', controlada pelo governo, tendo um corpo com treinamento militar. Quanto à politização do cargo de chefe de polícia, os governos do PRP oscilaram, extinguindo ou restabelecendo o posto diversas vezes durante o período.

A militarização da polícia no âmbito do Estado de São Paulo também teve início com Jorge Tibiriçá, contratando a Missão Francesa para instruir a Força Pública.

"A Missão chega a 6 de março de 1906 e só viria a se retirar em 5 de agosto de 1914, em virtude da declaração da Primeira Guerra Mundial. Em 1919 a Missão retorna a São Paulo, sendo chefiada pelo próprio Nérel." (Fernandes: 1973: 159). "E é em termos de 'pequeno exército' que passam a ser encaradas as necessidades da Força Pública. Até 1930 esta sofrerá melhoramentos contínuos, desde prédios, armamentos, meios de locomoção, assistência médico-hospitalar, canil, pombal, telégrafo, artilharia, até a criação de uma esquadrilha de aviação. A Primeira República inaugura, de fato, o período áureo desta força repressiva." (p. 161)

As conseqüências da militarização da polícia foram sentidas na Chefia de Polícia e na Secretaria de Segurança Pública por várias décadas. No período imperial e na Primeira República

⁸ Nesta reforma foram também criadas sete delegacias regionais reorganizando-se anteriores e abrindo-se novas (Santos, Campinas, Ribeirão Preto, Guaratinguetá, Botucatu, Araraquara e Itapetininga).

nomearam-se apenas desembargadores e bacharéis para esses cargos, mas entre 1930-45, onze titulares destes postos tinham patentes militares.⁹

A ameaça que a Revolução de 1924 representou à ordem estabelecida influiu na mudança da situação institucional da polícia civil¹⁰, com o restabelecimento da Chefia de Polícia e a extinção do cargo de delegado geral. A carreira, que surgira como uma medida para controlar as autoridades policiais através dos recursos burocráticos que o governo estadual tinha às mãos (nomeação de bacharéis para as posições e cargo remunerado), voltou a ter comando mais autônomo, com força política e melhor remunerado¹¹. Mas o momento em que ocorreu a terceira reforma da polícia durante a Primeira República foi o da sucessão de Washington Luís, na presidência do Estado, por Carlos de Campos. Washington Luís esteve à frente da lei que introduziu a carreira no serviço policial em 1905 e a Reforma do Judiciário de 1921. Com Carlos de Campos, filho do líder do PRP e ex-chefe de polícia Bernardino de Campos¹², restabeleceu-se o cargo sem a aparência despolitizada. O nomeado - Roberto Moreira, também do PRP - após sua exoneração seguiu a militância política no partido e na Câmara de Deputados.

Além do cenário mundial do pós-Primeira Grande Guerra, que trouxe a questão do comunismo, as preocupações com a ordem política e social dentro do Estado de São Paulo ocuparam o centro das preocupações da polícia, e a sua reorganização foi consequência deste quadro. Obteve-se maior autonomia para a pasta policial e ampliaram-se as delegacias auxiliares da capital, as circunscricionais e as regionais. O novo Gabinete Geral de Investigações passou a reunir sete delegacias especializadas, entre elas a de Ordem Política e Social que ganhou porte de especialização pela primeira vez. Outras áreas auxiliares da polícia foram criadas ou ganharam status superior na Reforma de 1924, como a Escola de Polícia¹³, o Gabinete Médico Legal, o Posto Médico de Assistência Policial, a Inspetoria da Polícia Marítima do Porto de Santos e algumas delegacias tiveram nova classificação. A investigação criminal destacava-se como a atividade mais prestigiada e a que melhor reproduzia a valorização da perspectiva científica para a identificação da autoria do delito. Segundo Souza (1998), na Primeira República priorizaram-se as investigações dos crimes de sangue, e entre estes os sexuais e contra a honra.

Em 1926, voltou-se a ter uma Guarda Civil da capital - questão sempre polêmica entre a polícia civil e a polícia militar, por alterar a distribuição de forças entre as duas polícias - elevando a institucionalização, o contingente e os recursos da polícia civil em relação ao que ela tinha antes.¹⁴ Com a saída de Carlos de Campos e de Roberto Moreira em 1927 e após a posse de Julio Prestes na presidência do Estado, reestruturou-se a Secretaria de Justiça e Segurança Pública, transformando-se a Chefia de Polícia em Repartição Geral de Polícia subordinada a ela. Embora a autonomia das

⁹ No interregno democrático de 1946-1964, 4 secretários de Segurança eram militares, e sob o regime autoritário de 1964 até a posse de Franco Montoro, em São Paulo, em 1983, outros seis secretários foram provenientes das Forças Armadas ou da Polícia Militar. A partir daí, volta-se ao padrão anterior de só nomear bacharéis e desembargadores.

¹⁰ Sobre a maneira como a polícia viu a Revolução de 1924, há um artigo do delegado Guido Fonseca, ex-diretor da ACADEPOL, na revista da ADPESP 21, 1996).

¹¹ O salário do delegado geral de polícia em 1910 era de 18.000\$ e o de coronel da Força Pública, que ocupava o mesmo degrau na hierarquia da Secretaria de Justiça e Segurança Pública, era de 13.200\$. O chefe de polícia recebia 20.000\$. Em 1924, após a extinção do cargo de delegado geral, o chefe de polícia recebia 36.000\$ e o coronel da Força Pública 24.000\$, portanto 50% menos. Dados obtidos em Souza (1998:347-55).

¹² Depois do cargo de chefe de polícia, Bernardino de Campos seguiu sua carreira política, sendo deputado na Câmara Federal, presidente do Estado (duas vezes), ministro da Fazenda e senador.

¹³ No Rio de Janeiro, a Escola de Polícia foi criada em 1910, mas em São Paulo só se reuniram as condições para tal em 1924. Já para a Força Pública, a lei 1244 de 27/12/1910 havia estabelecido o batalhão escola com programas para instruir recrutas e oficiais. (Souza, 1992: 159).

¹⁴ Desde 1897, quando a Guarda Cívica foi organizada, ela era um grupamento da Força Pública.

atribuições policiais ficasse preservada, politicamente predominava o secretário de Justiça, Antonio Carlos de Sales Jr.¹⁵

A quarta reforma da polícia na Primeira República ocorre em 1928. A principal característica das medidas adotadas foi a de definir as atribuições das autoridades regionais, municipais, distritais e dos inspetores de quarteirão tanto em termos das atividades de polícia administrativa quanto de polícia judiciária, evitando-se conflitos de competência na hierarquia interna. O decreto de Julio Prestes com o regulamento policial ampliava a obrigatoriedade de o delegado de quinta classe e de o comissário de polícia terem diploma de Direito, e reservava o cargo de chefe de polícia para os doutores ou bacharéis. A hierarquização do quadro funcional ficou com a seguinte composição: chefe de polícia, delegados auxiliares, chefe do Gabinete de Investigação, delegados especializados, delegados de 1^a, 2^a, 3^a, 4^a, 5^a, 6^a classes, comissários de polícia, subdelegados de polícia, suplentes de delegados e subdelegados, inspetores de quarteirão. As principais posições auxiliares da administração policial eram: médico-legista, escrivão de polícia, escrevente de polícia, inspetor de segurança, oficiais de justiça e a Diretoria da Repartição Central de Polícia.

Embora a carreira ganhasse maior definição de seus degraus, ela seguia sem a crucial característica profissional da autonomia, centralizada e nomeada pelo governo, sujeita à demissão, à prática das remoções e das transferências por razões externas aos da prestação do serviço policial. As constantes mudanças no órgão de direção da polícia, afetando sua jurisdição, sua independência e seu poder demonstram como a política convencional tinha um alto custo para a estabilidade de sua institucionalização, sempre que as autoridades policiais de São Paulo resistiam à implementação das medidas ordenadas pelo governo do qual discordavam. A carreira estava longe de possuir as características do profissionalismo. O comando da organização policial não possuía legitimidade profissional entre os pares. Por outro lado, quando da mudança na presidência do Estado, a autoridade do governante se via ameaçada por uma polícia chefiada por um adversário ou por um delegado que não era de sua confiança. A autoridade que guiava o *ethos* da corporação não era proveniente da ideologia profissional, mas da concentração de poder político.

A politização inviabiliza a deferência e o respeito da organização pela autoridade profissional, quando ela é facilmente substituída por razões externas à carreira. Nesta situação, os valores partilhados pelos delegados não são aqueles relacionados à *expertise*, como o conhecimento científico, o mérito, a opinião dos pares, o compromisso com a missão de prestar serviços de qualidade com independência, que justifique a exclusividade sobre a área profissional. Em vez da política das profissões, predomina a política convencional.

O topo da organização era nomeado com base em laços sociais e políticos, e o conjunto dos delegados de polícia preservava um status social mais baixo do que aquele que marcara as nomeações até a Reforma de 1871. Embora aumentasse o número de bacharéis, muitas posições ainda eram ocupadas por leigos, e os titulados eram identificados pela elite dos doutores como provenientes de cursos mais fracos, carentes de boa formação. Isso deixava a Chefia de Polícia vulnerável. Ela não se resguardava através do profissionalismo, resistia ao comando dos adversários e pagava um preço institucional elevado quando os ventos da política mudavam de lado.

A DUALIDADE PROFISSIONALIZAÇÃO - POLITIZAÇÃO DA POLÍCIA NO PERÍODO GETULISTA

O predomínio da política sobre o *ethos* profissional seguiu durante os anos 30. O prestígio social atribuído à promoção pela via política é indicativo de que os valores do profissionalismo não eram a referência daquele grupo social. A citação seguinte exemplifica como a política convencional alavancava carreiras e rendia distinção social aos delegados, além de lhes fornecer autoridade e poder.

¹⁵ Genro de Antonio de Pádua Sales, que foi secretário da Agricultura (1909-1912) no governo de Albuquerque Lins. Sales Jr. esteve na Comissão Executiva do PRP entre 1933-34. (Love, 1982).

A prática da ocupação patrimonial de cargos policiais ainda era vigorosa nos anos 1930. Numa relação datilografada, o diretório do Partido Democrático da Lapa indicava os ocupantes dos cargos de polícia nos bairros da Lapa, Água Branca, Vila Ipojuca, Vila Leopoldina e Pirituba. Todas as indicações, sem exceções, receberam o 'de acordo' do combativo político Adriano Marrey Jr., em 31/10/1930. Em carta do escritório de advocacia de J. Pinto Antunes e Lineu Prestes, endereçada ao presidente do Partido Democrático, em 28 de fevereiro de 1932, pode-se encontrar a receita para uma boa indicação de ocupantes de cargos na administração em geral e na polícia em particular: "Promover o Dr. Oswaldo Rodrigues Silva que é actualmente delegado em São Joaquim, medida justa e política porque trará adesão de uma grande família perrepista de Lorena. Não esquecer isto, porque para nosso prestígio muito representa; o nosso partido terá extraordinário impulso . " (Fundo do PD, IHGSP)" (Souza, 1998: 95-96).

A vulnerabilidade política do cargo superior da polícia se intensificou novamente com a Revolução de 30. Para um período de quinze anos (1930-45), encontraram-se 39 nomes ocupando a posição de chefe de polícia ou de secretário de Segurança Pública em São Paulo, já que a estrutura da área sofreu modificações constantes, e quando se tinha um deles no comando, não se tinha o outro. A média de permanência no cargo foi de menos de cinco meses para cada um. A gestão mais prolongada foi civil, de Arthur Leite de Barros Júnior, com duração de dois anos e meio.

No Rio, houve maior estabilidade, com um total de dez chefes para a mesma época (Cancelli, 1993:51). Só o ano de 1932, marcado pelo Movimento Constitucionalista, teve dez chefes de polícia em São Paulo.¹⁶

Getúlio Vargas conseguiu manter tal controle sobre a polícia do Rio de Janeiro com a colaboração de Filinto Muller, que ficou à frente da Chefia de Polícia do Distrito Federal por dez anos (1933-42). Segundo Cancelli, o aparelho policial do DF não respondia à hierarquia a que estava atrelado, no caso o Ministério da Justiça. De fato, o chefe de polícia reportava-se diretamente a Getúlio. A Presidência da República também tomou medidas para ter controle sobre o sistema policial dos estados. Estes, que eram subordinados aos governos estaduais, passaram a responder à polícia do Rio de Janeiro. A enorme instabilidade em São Paulo demonstra a resistência da autoridade policial a tais medidas.

Entre 1930 e 1936, as disputas em torno das distintas concepções sobre segurança pública e polícia, sua subordinação à justiça, sua autonomia, sua burocratização ou sua politização estiveram no centro das mudanças aprovadas e depois derrubadas. Vieira e Silva (1955) identificaram quatro alterações com este conteúdo no período. A Revolução de 30 criou a Secretaria de Segurança Pública em 5/12/1930, desanexando-a da pasta da Justiça em São Paulo e extinguiu os cargos de chefe de polícia e de diretor da Repartição Central de Polícia. Dias antes, já havia extinguido a Delegacia de Ordem Política e Social, para deixá-la subordinada ao novo comando. Com atribuição policial, mas sem papel político aglutinador, criou os cargos de delegado geral da capital, delegado geral do interior, superintendente de Ordem Política e Social e inspetor geral da Força Pública. O interventor, coronel João Alberto Lins de Barros, reorganizou os serviços policiais dentro da nova ótica, em 28/1/1931. Quando foi substituído na interventoria, no final de julho de 1931, pelo desembargador Laudo Ferreira de Camargo, a Segurança Pública foi reanexada à Secretaria da Justiça. O próximo interventor coronel Manoel Rabelo restabeleceu, em maio de 1932, a Repartição Geral de Polícia e o cargo de chefe de polícia. O Movimento Constitucionalista eclodiu depois disso, e a Chefia da Polícia tornou-se muito mais instável.

Em 1934, a Secretaria da Segurança volta separada da pasta da Justiça, por determinação de Armando de Salles Oliveira. Embora ocorressem outras modificações na organização da polícia,

¹⁶ A instabilidade desta posição fica mais evidente se comparada com o total de presidentes do Tribunal de Justiça de São Paulo. Para o período entre 1930 e 1945, nove desembargadores ocuparam a presidência do Tribunal. (Bonelli, 1999).

como a criação do Instituto de Criminalística, do Departamento de Trânsito, da Guarda Noturna da Capital e a redefinição de atribuições dos delegados de circunscrição, a principal novidade de 1935 foi a criação da Polícia Especial, subordinada à Superintendência de Ordem Política e Social, com o intuito de reprimir a efervescência de correntes ideológicas no país, especialmente o comunismo. Neste sentido, em 1936, realiza-se um congresso de secretários de Segurança Pública e de chefes de polícia, "com o objetivo de unificar e intensificar a ação policial em defesa da ordem política e social do território pátrio" (Vieira e Silva, 1955: 285). Essa especialização, que surge nos anos 20, passa a ser partilhada pela polícia civil como um aspecto relevante de suas atribuições e de sua identidade profissional. A investigação dos crimes, que se destacava como a função mais valorizada, começou a deparar-se com a importância da polícia especial e do crime político.

Na vigência do Estado Novo, continuou predominando um padrão de institucionalização da Segurança Pública muito politizado e intermitente, agora também acompanhado da instabilidade no órgão da Ordem Política e Social. O processo de especialização poderia ser uma forma de expandir o profissionalismo, abrindo uma porta de saída da politização. Não foi o que ocorreu com a organização policial aqui, estreitando-se os laços entre a política convencional e a polícia política. Por essa razão, com a ascensão da Ordem Política e Social, reproduziu-se nela a relação de conflito que marcou a Chefia de Polícia e a Secretaria de Segurança. Para esse período (1937-1945) Vieira e Silva (1955) identificaram outras cinco mudanças. Em 1938, a Superintendência foi transformada em Delegacia Especializada de Ordem Política e Social, voltando a ser Superintendência no início de 1940. Antes disso, em 1939, a Secretaria de Segurança Pública foi suprimida tornando-se novamente repartição da Justiça. A Segunda Guerra Mundial ajudou a consolidar a Secretaria de Segurança Pública, que restabelecida em 1941, conseguiu preservar essa condição a partir de então.

Na perspectiva profissional, este ano foi marcado por um adensamento burocrático nas carreiras ligadas ao serviço público, em decorrência da política de Vargas para reformar o aparelho de Estado adotando critérios para insular o funcionalismo de influências externas. As razões apresentadas publicamente eram as de coibir as nomeações clientelistas. Em São Paulo, o interventor pôs em vigor, em 1941, o decreto do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo, estabelecendo garantias aos servidores, embora não mencionasse especificamente a polícia civil. Dentro dessa perspectiva, a Repartição Central de Polícia passou a publicar o periódico *Arquivos da Polícia Civil*, uma iniciativa de autoridades policiais saudosas dos tempos da Academia de Direito, tendo por objetivo divulgar as atividades científicas, operacionais e técnicas da Polícia Civil de São Paulo.

O pêndulo entre a profissionalização e a politização da polícia persistiu por todo o período getulista porque as próprias medidas do governo tinham essa ambigüidade. Por um lado, instituíam regras mais definidas de carreira, estimulavam a especialização e o domínio de técnicas científicas para investigar a criminalidade. Por outro, atropelavam as regras do mérito com clientelismo e perseguição política, com uso abusivo da força e com a conseqüente partidização.

A percepção dessa dualidade na cúpula da Polícia Civil foi organizada internamente dando sentido às distintas formas da instituição lidar com esta oscilação no comando da polícia. Em artigo publicado no *Arquivos da Polícia Civil*, Plínio Cavalcanti de Albuquerque,¹⁷ homenageando dois chefes de polícia dos anos 30/40, constrói sua tipologia híbrida:

"Aconselha-se a experiência a julgar o valor de uma administração policial segundo critério objetivo, formado ao contacto de duas idéias: a idéia técnica que inspira reformas e amplia a eficiência do aparelhamento policial e a idéia de energia e de autoridade que assegura a manutenção da ordem pública nos momentos difíceis da vida do Estado, em que instintos e paixões desenfreadas ameaçam destruir as condições normais de coexistência social. Prevaleceu, na administração do desembargador Mario Guimarães, a idéia técnica; na administração do saudosíssimo dr. Acácio Nogueira, o princípio do respeito à ordem. Um, juiz ilustrado, o reformador, com o espírito preso às necessidades da organização científica

¹⁷ Foi Secretário de Segurança Pública entre 12/5/1954 e 30/1/1955.

da polícia paulista. O outro, o policial experimentado, às voltas com os delicados problemas da segurança, apreendendo-os com incrível rapidez e dando a eles soluções a que deve a população paulista a tranquilidade que desfrutou nos momentos mais graves de sua existência." (Albuquerque, *Arquivos da Polícia Civil* 6, 1943::300)

Segundo a tipologia de Albuquerque, o chefe técnico criou a Escola de Polícia, o Laboratório de Polícia Técnica, o Serviço de Antropologia e Psiquiatria, o Serviço de Estatística Policial do Gabinete de Investigação e fundou o Instituto de Criminalística unificando todos os serviços técnicos. O chefe policial suprimiu as delegacias leigas, extinguindo "a nefasta sobrevivência da polícia de inspiração político-partidária", que com toda a celebração da organização da carreira a partir de 1905 ainda persistiam no Estado de São Paulo. Constituiu também as guardas policiais e garantiu a ordem pública, por ocasião das manifestações sobre a Segunda Guerra Mundial e os conflitos sobre que bloco de países seria apoiado pelo Brasil, em um estado com forte presença italiana.

Em 1944, a Delegacia de Ordem Política e Social retorna junto com outra reorganização das delegacias. Em 1945, ocorre uma reclassificação de delegacias, reestruturando as atribuições das autoridades policiais e ampliando as especializadas. A Polícia Especial, que ficara subordinada ao chefe de polícia em 1939, volta como Serviço Secreto para o novo Departamento de Ordem Política e Social - DOPS, que também se firma.¹⁸

Em termos de status profissional, em 1944 a carreira de delegado de polícia sofre outro ataque, desta vez perdendo a paridade salarial que tinha com os promotores. Os delegados tiveram força para reverter este cenário. Instituída a comissão para a reestruturação da carreira, em 23/8/1945 foi publicado novo decreto-lei (14.934) restabelecendo a paridade com os promotores. Também se redefiniram os cargos superiores exercidos em comissão como funções de carreira incluídos na escala salarial acima, em vez de funções de chefia com a perda da remuneração após concluído o período.

O fim do Estado Novo foi acompanhado pela extinção da Repartição Central de Polícia. Outra questão que repercutiu na atividade da autoridade policial no final do período getulista foi a entrada em vigor do Código de Processo Penal, em 1942. Nele, os delegados de polícia mantiveram a prerrogativa de presidir o inquérito policial, instrumento que fundamenta a autoridade de sua função, criado pela Reforma de 1871. Desde então, ele tem sido criticado apresentando-se a alternativa de substituir a Polícia Judiciária e o inquérito policial pelo juizado de instrução. O juízo de instrução restringe o poder do delegado de polícia e vincula-o à pasta da Justiça. O inquérito policial tem para o delegado o mesmo papel que o monopólio de mercado tem para o poder profissional dos advogados, dos juízes e dos médicos, entre outros. As disputas em torno dele têm características de luta jurisdicional para preservação de poder profissional, de luta por poder simbólico e por poder político. Portanto, na primeira metade dos anos 40, os delegados conseguiram proteger sua posição profissional, que esteve ameaçada em termos de salário e de jurisdição.

Na opinião de Bayley (1994), a atividade mais demandante da investigação criminal é desenvolver a *expertise* sobre os requisitos legais para coletar e relatar evidências. No caso do Brasil, ela é feita através do inquérito policial. Embora a investigação seja considerada como a nata da atividade policial, o autor não acha claro que tal atividade demande habilidades específicas da autoridade policial. Sem assumir publicamente, afirma Bayley, autoridades policiais admitem que a investigação pode ser feita por qualquer pessoa inteligente, persistente, equilibrada e com vontade de aprender os meandros do direito penal. Mas a visão interna à organização policial é que a investigação não é para iniciantes. Ela conta com mais autonomia e possui mais benefícios.

¹⁸ O livro coordenado por Maria Aparecida de Aquino et alii (2001) traz toda a legislação estadual relativa ao DOPS entre 1924 e 1983 e todos os organogramas com as diferentes estruturas do DEOPS neste período.

Segundo Bayley, esse status estaria mais associado aos interesses do grupo que é internamente poderoso do que à ciência ou à sua eficácia.

Vencido o embate dos anos 1940, a controvérsia sobre o monopólio do inquérito policial pelos delegados voltará nas ocasiões em que a reforma do Código de Processo Penal entrar na agenda de discussões políticas.

Tal como a especialização, o inquérito policial poderia ter sido a porta de acesso ao profissionalismo, mas o hibridismo com a política convencional não deu longevidade às condições propícias para a consolidação desta forma de organização do trabalho e de seu *ethos* sob o Estado getulista.

A AUTORIDADE POLICIAL NO PERÍODO DEMOCRÁTICO DE 1946-64

Na ordem democrática, a Polícia Civil ficou subordinada à Secretaria de Segurança Pública, sem a posição de chefe ou delegado geral de polícia. Na cúpula, além do secretário, havia o cargo de diretor geral da Secretaria, ocupado algumas vezes por delegados e outras por oficiais militares. Nesse contexto, as nomeações para chefiar o DOPS apareceram como o terceiro posto em relevância nessa hierarquia, dando-lhe mais prestígio do que a Delegacia de Investigações. A estabilidade no posto de secretário durante esse período foi maior, mas não ultrapassou a média de um ano e três meses de permanência no cargo, para os catorze secretários nomeados. Deste total, nove eram doutores e cinco oficiais militares. Foi o civil Elpidio Reali que permaneceu mais tempo no cargo, ocupando-o por um pouco mais de três anos (1951-54).

Além dessa estabilidade, deu-se relevância a algumas características do profissionalismo, como a realização do primeiro concurso público para delegados de polícia em agosto de 1946, 25 anos depois de sua introdução na magistratura. Dos cem candidatos que se inscreveram, 92 foram habilitados. O regulamento de 1948, da Assembléia Legislativa do Estado, organizando a carreira de delegado consolidou este procedimento, estabelecendo o concurso de provas e títulos para o ingresso, a obrigatoriedade do título de bacharel para todos os cargos, e a criação do Conselho de Polícia Civil. Entretanto, o sistema de promoção, de transferência e de remoção indicava que a dualidade entre profissão e política persistia na forma de organizar a carreira. As promoções ficaram regidas pela divisão entre 1/3 do acesso por antigüidade e 2/3 por merecimento, predominando o critério dos laços pessoais e políticos para a ascensão por "mérito". As transferências e remoções seguiram como instrumentos de controle da corporação.

Outras medidas profissionalizantes desse período foram a intensificação dos investimentos na formação de policiais e a maior divisão e especialização do trabalho. O Conselho de Polícia passou a ser uma instância relevante na estrutura de poder da polícia civil, o que deu mais legitimidade ao topo da organização. Na ordem democrática, a Guarda Civil foi reorganizada e sob o governo de Ademar de Barros, a Secretaria de Segurança foi entregue ao comando de oficiais militares ligados ao Partido Social Progressista. Após sua posse, o secretário de Segurança, tenente-coronel Flodoardo Gonçalves Maia, editou uma portaria da Secretaria para enfatizar a necessária colaboração da Força Policial com a Polícia Civil, evidência das relações pouco amistosas entre as duas corporações.

Embora a competência técnica tenha ganho mais valor na organização da carreira, a força da política convencional para definir nomeações aos cargos de confiança, promoções, transferências e remoções manteve-se firme na ordem democrática, o que diferenciava a carreira de delegado das de promotor e juiz. Em ambas, o insulamento institucional em termos de garantias e de autonomia para definir a mobilidade na carreira era significativamente maior.

Três outras características dos processos de profissionalização foram observadas no final da década de 40 e início dos anos 50. Em 1949, ocorreram a fundação da Associação dos Delegados de Polícia de São Paulo - ADPESP e a criação do periódico *Investigações*¹⁹, da Delegacia de

¹⁹ Os dois periódicos da Polícia Civil criados nesta década - *Arquivos da Polícia Civil do Estado de São Paulo* e *Investigações* - têm sua publicação interrompida, o primeiro em 1953 e o segundo em 1954. *Investigações*

Investigações, reforçando o aspecto técnico-científico da atividade. Essas iniciativas também deixaram evidente a reação desses setores ao avanço do DOPS, no contexto da Segunda Guerra. A investigação criminal, especialização que tradicionalmente reuniu mais prestígio dentro das organizações policiais, estava sendo ofuscada pela polícia política. São os delegados da Delegacia de Investigações que lideram a organização da ADPESP, cuja primeira reivindicação neste contexto era pela equiparação salarial dos delegados com os promotores, que esteve novamente desvinculada em 1950.

Em 1951, organizou-se a 2ª Conferência Nacional de Polícia, cuja marca foi avançar a identidade dos delegados em torno da defesa da ordem política e social, tema já abordado na Conferência anterior de 1936. É perceptível que a ênfase discursiva no aumento do crime demandando políticas de segurança e recursos para investigação não foi o fator que unificou os delegados presentes no evento, como ocorrido em outras ocasiões. Além da ordem político-social, a conferência teve como preocupação a busca de uma regulamentação nacional comum, preconizando a uniformidade de organização do sistema policial, que envolvesse as atribuições da polícia militar, da polícia civil e da polícia federal.

Em 1956, o cargo de delegado geral de polícia voltou a existir. Se a década de 40 consolidou a Secretaria de Segurança Pública separada da pasta de Justiça, a partir da segunda metade da década de 50 consolidou-se a Delegacia Geral de Polícia. Daí em diante, os dois postos preservaram-se na estrutura organizacional da área. Neste período, dois delegados gerais de polícia foram também presidentes da ADPESP: Coriolano Nogueira Cobra e Guilherme Pires de Carvalho Albuquerque. Coriolano Cobra foi delegado geral entre 1956-58. Em 1966 assumiu a presidência da associação mantendo-se nela por dois biênios consecutivos 66/67 e 68/69. Foi reconduzido à delegacia geral em 1966/67, durante seu primeiro mandato na ADPESP. Guilherme Albuquerque foi primeiro eleito presidente da associação (biênio 60/61), sendo nomeado delegado geral dois anos depois. A geração que estabeleceu o vínculo entre ADPESP e Delegacia Geral de Polícia deu sustentação ao comando próprio consolidando-o no organograma da Secretaria de Segurança Pública.

OS DELEGADOS DE POLÍCIA NO GOVERNO MILITAR: A GANGORRA DOPS X DEIC

Nos 21 anos do regime militar, a Delegacia Geral de Polícia foi chefiada por catorze delegados, com uma média de permanência no cargo de um ano e meio. Foi Walter de Moraes Machado Suppo que se manteve mais tempo à frente da Delegacia Geral, entre março de 1971 a março de 1975, época muito marcada pela ação do DOPS no desmantelamento das organizações clandestinas de esquerda e pela prática da tortura aos presos políticos.

A figura de destaque na polícia política durante os anos 70 é o delegado Sergio Paranhos Fleury, cuja a ascensão na carreira da polícia civil atinge seu apogeu quando vai do DOPS para o DOI-CODI, em atuação conjunta com o II Exército²⁰. A expansão histórica do DOPS acompanha o combate às ideologias que a polícia identificava como desestruturadoras do Estado. Segundo o professor da ACADEPOL Guido Fonseca, este percurso é marcado pela repressão aos anarquistas no início do século XX, aos comunistas nos anos 1930, aos nazi-fascistas no contexto da Segunda Guerra Mundial e aos terroristas durante o governo militar (Fonseca, 1989: 41).

Entre 1968 e 1969, um conjunto de três leis sobre segurança pública e polícia deu-lhes novo perfil institucional. Elas são a Lei Orgânica da Polícia, Lei 10.123, de 27/5/1968, o decreto 50.300, que a regulamenta e o decreto estadual 52.213, de 24/7/1969. No novo formato, a Guarda Civil e a Força Pública deram origem à Polícia Militar, extinguindo-se o caráter civil, e a Ordem Política e

desaparece e *Arquivos* retorna em 1975 circulando até 1984, quando é novamente suspenso. Em 1993, este periódico volta a ser publicado, mas sem nenhuma periodicidade regular. Entre 1993 e 2001, circularam apenas quatro volumes. O outro periódico que analisamos é a Revista da ADPESP, que substitui o Boletim da Associação em 1980 e segue sendo publicada até hoje.

²⁰ Sobre os bastidores da polícia política e Sergio Paranhos Fleury, ver Souza (2000).

Social ganha denominação de Departamento. Segundo Kfoury Filho (1991: 28) , os tópicos abaixo foram os principais aspectos da reforma administrativa na Secretaria de Segurança Pública decorrente do decreto estadual : "a) como órgão policial, passa a figurar a Polícia Civil, ao invés de 'Delegados de Polícia e demais carreiras policiais civis'; b) incumbiu a Polícia Civil de exercer em todo o Estado o policiamento civil , as atribuições de polícia judiciária e as atividades técnico-científicas e administrativas conexas; c) criou a unidade Delegacia Geral de Polícia; transformou a Escola de Polícia em Academia de Polícia de São Paulo; transferiu a Casa de Detenção da Secretaria da Segurança Pública para a Secretaria de Justiça; d) criou as primeiras dez regiões policiais do Estado."

Está em vigor a Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo, Lei Complementar 207, de 5/1/1979, encaminhada sob a gestão do delegado geral Tácito Pinheiro Machado, que também formulou o Estatuto dos Policiais Civis e a Lei de Reforma Administrativa da Polícia Civil, substituindo o conjunto de decretos do final dos anos 60.²¹ A reforma modernizante na estrutura da organização foi marcada pelo predomínio militar sobre o civil. Na Secretaria de Segurança, até o governo de Montoro em 1983, dos dez secretários nomeados na vigência do autoritarismo quatro eram generais e três eram coronéis. Montoro nomeou três secretários civis até 1985.

Passado o impacto dos primeiros anos do governo militar, a mobilização profissional dos delegados foi intensificada a partir de 1970, com a realização do I Encontro Nacional dos Delegados de Polícia, em São Paulo e a criação da ADEPOL (Associação Nacional dos Delegados de Polícia). Até 1976, ocorreram oito dessas reuniões nacionais, mostrando a intensidade da organização neste contexto.

Em 1974, o quadro de delegados de São Paulo se expande em 108 novas posições. Em 1975 volta a publicação da revista *Arquivos de Polícia Civil do Estado de São Paulo*. Este reflorescimento profissional e técnico-científico ocorre durante o período de estabilidade do delegado geral Walter Suppo, tendo Antonio Erasmo Dias na Secretaria de Segurança Pública onde permaneceu por cinco anos (74-79). A Reforma de 1975, reestruturou os departamentos da Polícia Civil, criou a Corregedoria de Polícia Civil, o Centro de Planejamento e Controle e o Centro de Comunicação Social. O delegado geral passou a presidir o Conselho de Polícia Civil, até então de competência do secretário de Segurança. Também em 1975 houve o preenchimento 7.723 cargos recentemente criados e nova regulamentação para o DEOPS (Departamento Estadual de Ordem Política e Social) , DEIC (Departamento Estadual de Investigações Criminais), DERIN (Departamento das Delegacias de Polícia de São Paulo e Interior) e DEGRAN (Departamento das Delegacias Regionais de Polícia da Grande São Paulo).

O clima de distensão política da segunda metade da década de 70 foi sentido tanto no conteúdo da revista quanto na pauta do VIII Encontro de Delegados, realizado em Belo Horizonte, em 1976. É claramente dissonante da predominância da polícia política, voltando-se para ampliar o profissionalismo, o controle de condutas antiéticas e os crimes de colarinho branco .

Os tópicos mais relevantes da moção de Belo Horizonte foram: 1) Profissionalização dos quadros policiais. Restrição a empresas particulares de Vigilância Privada, algumas multinacionais e outras com capital estrangeiro; 2) **"a polícia deve ser antes de mais nada um instrumento, alheio tanto quanto possível a interesses divergentes da paz social.** (negrito no original) Este objetivo não pode ser atingido com uma mentalidade marcada fortemente de conotação repressiva" (Arquivos 28: 239); 3) Leis que amparem e defendam o policial; 4) Prevenção da delinquência juvenil; 5) Missão protetora da polícia deve preponderar sobre as demais; respeito aos direitos humanos, preservação do DETRAN; fundo de auxílio federal para as polícias estaduais; atuação contra os crimes que lesam um número indefinido de pessoas (contra a economia popular, abuso de poder econômico, *dumpings*, sonegação fiscal, crimes contra a saúde pública).

A preocupação de legitimar a polícia na sua integração com o povo tornou-se uma tônica permanente. Em 1979, o delegado geral Celso Telles, nomeado no governo de Paulo Maluf,

²¹ Sobre a carreira de delegado de polícia nesta reforma ver Rocha (1979).

publica no *Arquivos da Polícia Civil do Estado de São Paulo*, revista que passou a ser de responsabilidade da ACADEPOL, os princípios básicos que formam o tripé de sua concepção para tal integração: melhorar a imagem da polícia, tratar diretamente com o povo e prestar serviços. (Arquivos 32: 8). O DEIC voltou a ser o carro-chefe da Polícia Civil nesta concepção. Em 1980, a Associação dos Delegados de Polícia de São Paulo transformou seu boletim na *Revista ADPESP* reforçando a ideologia da polícia profissional, da valorização técnico-científica e da integração social do policial civil (Revista ADPESP, 1). A visão da relação polícia - povo foi enfaticamente apregoada em ambos os periódicos.

No clima de transição para a democracia, a associação pressionou o governador Marin para modificar a cúpula da Polícia Civil e da Segurança Pública. A ADPESP apresentou a proposta de diminuir o afunilamento na classe especial, criando novos cargos no topo da carreira e a aposentadoria compulsória depois de 35 anos de serviço, tendo o delegado exercido cinco anos na classe especial. Propôs também a substituição dos assessores da Secretaria tidos como "leigos" em Segurança Pública e o provimento efetivo do delegado geral, em vez de seu comissionamento, que torna a posição vulnerável à exoneração.

No contexto das eleições estaduais e municipais de 1982, 26 delegados do estado de São Paulo saíram candidatos: três a deputado estadual, sete para prefeituras municipais, um para vice-prefeitura e quinze para câmaras municipais. Em 1985, a ADPESP chegou a fazer um plebiscito entre os delegados para indicação de nomes como futuros candidatos às Câmaras Federal e Estadual, com o envolvimento direto da associação fundindo a política da profissão com a política convencional.

As resistências e dificuldades para se realizar a passagem entre a polícia do regime de exceção e a nova polícia, sujeita às regras democráticas foram intensas no governo de Franco Montoro, que experimentou forte instabilidade nos postos de delegado geral e de secretário de Segurança, se comparados ao tempo em que o antecessor de cada um destes cargos manteve-se na posição. Montoro nomeou cinco secretários de Segurança e cinco delegados gerais em 4 anos. Internamente, o profissionalismo expande-se quando os delegados legitimam sua chefia e a politização prevalece quando eles resistem à cúpula nomeada.

A ampliação dos conflitos entre a Polícia Militar e a Polícia Civil que percorria a hierarquia das duas corporações, chegando ao choque de rua entre policiais, aguçou a crise na Segurança Pública, provocando a queda do principal articulador das reformas na Polícia Civil, o delegado-geral Maurício Henrique Guimarães Pereira. As propostas implantadas modificaram a estrutura anterior, com a criação do DECON - Departamento Estadual de Polícia do Consumidor no lugar do DEOPS²², e a transformação da ACADEPOL e da Corregedoria de Polícia em departamentos. Através de decreto do governador Franco Montoro foi possibilitada a eleição de cinco dos treze membros do Conselho Superior de Polícia, pelos delegados. (Moraes, 1999: 107-108, *Revista ADPESP*, 27). Montoro também implementou a proposta da ADPESP de aposentadoria compulsória aos 35 anos de serviço, com cinco de exercício na classe especial, ampliando e renovando a cúpula da polícia. Alguns delegados atingidos, entre eles Walter Suppo, entraram com Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF representando contra a medida, que foi mantida. Dois dos delegados-gerais neste governo foram também presidentes da ADPESP: Maurício Henrique G. Pereira e Abrahão José Kfourir Jr.

²² O governador José Maria Marin extinguiu o DEOPS, às vésperas da posse de Franco Montoro, eleito pelo PMDB. "Para evitar que o órgão fosse submetido ao controle direto da oposição, Marin decidiu extingui-lo através do decreto 20.728/83, em um de seus últimos atos de governo. Entre outras disposições previstas nesse decreto, os funcionários do extinto órgão deveriam ser alocados em outros setores da Polícia Civil do Estado, e o Delegado Geral de Polícia deveria decidir sobre o destino do acervo documental do DEOPS. Dessa forma, durante quase dez anos (entre 1983 e 1991) este acervo foi guardado pela agência paulista da Polícia Federal, organismo diretamente subordinado ao Executivo Federal, através do Ministério da Justiça." (Aquino et alli, 2001: 25).

Segundo Mingardi (1992), a ausência de conexões políticas da cúpula da nova polícia debilitou-a para enfrentar um período muito adverso. Crescia a sensação de insegurança na população, que associava o aumento da criminalidade com os conflitos entre as polícias e identificava uma prioridade para combater a corrupção interna em vez do crime. Com a queda deste grupo inicial que articulou as reformas da Polícia Civil, a Delegacia Geral voltou a ser ocupada por um ex-chefe do DEIC (José Vidal Pilar Fernandes), nomeado em 1983, tendo como consequência a mistura entre a velha e a nova polícia, a amortização da mudança e a estabilidade política. A eleição para o Conselho Superior da Polícia foi revogada pelo governo seguinte, de Orestes Quércia, e a ACADEPOL perdeu sua posição de direção como departamento com assento no Conselho.

Se o ano de 1983 foi de maior instabilidade sob o governo Montoro, 1985 e 1986 foram anos em que os delegados de polícia obtiveram reajustes salariais expressivos deste governador, que procurou atender à reivindicação da ADPESP de equivalência com as carreiras jurídicas. Esse período de conquistas para a carreira teve como delegado geral José Oswaldo Pereira Vieira.

AUTORIDADE POLICIAL E AUTORIDADE PROFISSIONAL: O DELEGADO NA ORDEM DEMOCRÁTICA

As medidas adotadas pelo governador Orestes Quércia, tendo Luis Antonio Fleury Filho como secretário de Segurança Pública, retrocederam as mudanças mas resultaram em estabilização. Em 1987, começou a gestão mais longa da Delegacia Geral e da Secretaria de Segurança ao mesmo tempo. Fleury Filho ocupou este último posto entre março de 1987 a março de 1990, e Amandio Augusto Malheiros Lopes manteve-se na Delegacia Geral entre setembro de 1986 a março de 1991. Outro fator que atuou para amenizar as tensões em torno da polícia foi a discussão e aprovação da Constituição de 1988. A elaboração da Carta Magna ocupou os políticos, as cúpulas das polícias, o mundo do Direito e os jornalistas, desviando o foco sobre a Segurança Pública. Entre 1985 e 2001, São Paulo teve oito delegados gerais, o que representa uma permanência média no cargo de dois anos, sendo a mais alta encontrada em todo o período republicano e também durante o Segundo Reinado. O delegado geral em exercício em 2002, Marco Antonio Desgualdo, proveniente do DHPP (Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa), assumiu a posição em fevereiro de 1998, permanecendo nela por mais de quatro anos.²³

Com o objetivo de subsidiar os constituintes com pareceres jurídicos sobre questões relevantes para a carreira de delegado, a ADPESP publicou um número da revista defendendo o inquérito policial e apontando as deficiências da proposta do juizado de instrução, pregando a sujeição da Polícia Militar e refinando a distinção conceitual entre autoridade policial e agente policial. O resultado da ação organizada dos delegados foi significativo na Carta aprovada.

Para Kfoury Filho, a Constituição de 1988 representa o grande momento da Polícia Civil, quando obtém seu reconhecimento constitucional no art. 144 parágrafo 4º, que estabelece "às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções da Polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares".

²³ A estrutura da Delegacia Geral de Polícia, que é o órgão de direção, era a seguinte em 2001: a) órgãos de apoio: Assessoria Técnica da Polícia Civil - ATPC, Corregedoria de Polícia Civil -CORREGEPOL, Departamento de Administração e Planejamento -DAP, Departamento de Telemática da Polícia Civil - DETEL; b) órgão de execução: Departamento de Investigações contra o Patrimônio - DEPATRI, Departamento de Polícia Judiciária da Capital - DECAP, Departamento de Polícia Judiciária da Macro São Paulo - DEMACRO, Departamento de Polícia Judiciária de São Paulo Interior DEINTER 1 (São José dos Campos), DEINTER 2 (Campinas), DEINTER 3 (Ribeirão Preto), DEINTER 4 (Bauru), DEINTER 5 (São José do Rio Preto), DEINTER 6 (Santos), DEINTER 7 (Sorocaba), Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa - DHPP, Departamento de Investigações sobre Narcóticos - DENARC; c) órgãos de apoio aos de execução: Departamento de Identificação e Registros Diversos - DIRD, Academia de Polícia - ACADEPOL; d) órgão consultivo: Conselho de Polícia Civil - CPC.

"Merece destaque, além do primeiro registro constitucional, a definitiva institucionalização da carreira de Delegado de Polícia, consolidando sua profissionalização em nível nacional e dando fim a nomeações de leigos e 'afilhados políticos'. Relewa gizar também a institucionalização do inquérito policial (art.129, inciso VIII, da CF), como definitivo instrumento formal da polícia judiciária." (Kfoury Filho, 1991: 29).

Apesar da conquista do registro constitucional de questões cruciais para os delegados de polícia, pelas quais eles vêm se batendo há dezenas e dezenas de anos, como o inquérito policial, a obrigatoriedade da carreira e do diploma de bacharel em Direito e a isonomia salarial com as demais carreiras jurídicas, todas incluídas na Constituição de 1988, tal resultado não está garantido.

A equiparação salarial com os promotores de justiça não foi cumprida em São Paulo. O salário pago para os delegados neste estado em 2001 era o segundo pior do Brasil. O provento inicial para ingresso na quinta classe da carreira estava em R\$ 1.652,00 em São Paulo, R\$ 3.600,00 no Rio de Janeiro e R\$ 4.000,00 em Sergipe. Os promotores de Justiça possuem as mesmas garantias dos juízes e percebem o mesmo salário, que em São Paulo é mais que o dobro do delegado. Outro grande foco de tensão com o Ministério Público é a discussão do controle externo da atividade policial pelo MP. No entendimento dos delegados, esta medida viola preceito constitucional.

A elaboração da Lei Orgânica Nacional da Polícia, a reforma do Código Penal e do Código de Processo Penal, todos em curso, podem modificar as atribuições dos delegados e o inquérito policial como instrumento da polícia judiciária, restringindo a jurisdição sob controle da carreira.

Como o último secretário da Segurança Pública, Marco Vinício Petreluzzi, era promotor de justiça,²⁴ as tensões históricas entre delegados de polícia e membros do Ministério Público Paulista estavam muito sensíveis. Os delegados de polícia atribuem sua perda de status e de poder aquisitivo diretamente à adversidade entre os dois grupos profissionais. As críticas dos promotores à atuação dos delegados têm sido amplamente noticiada na imprensa escrita, particularmente na Folha de São Paulo²⁵. Atacam o despreparo jurídico, os erros procedimentais, os inquéritos mal circunstanciados, o desrespeito aos direitos humanos, a corrupção, o abuso de poder, a participação nos negócios da segurança privada, a "banda podre" e o envolvimento de policiais no crime organizado.

O cenário que o novo século trouxe para a Polícia Civil de São Paulo acabou reunindo três aspectos relevantes para modificar as condições da carreira dos delegados: 1) a mais alta estabilidade institucional da cúpula da polícia, 2) as conquistas constitucionais sob disputa em decorrência das reformas em discussão no Congresso Nacional e 3) a queda mais acelerada de posição social devido à perda de equivalência salarial com os promotores. Foi nesse momento que o IDESP realizou a pesquisa por amostragem com os delegados de polícia visando identificar o perfil social e ideológico do grupo. A análise dos dados demográficos, sociais, ocupacionais e as opiniões sobre a carreira, a polícia civil e a segurança pública permitiram observar quais características do passado ainda persistem na corporação. Por outro lado, revelaram o que há de novo na esfera do profissionalismo e das relações com a política.

A PESQUISA POR AMOSTRAGEM NO ESTADO DE SÃO PAULO²⁶

. Perfil social e ocupacional

²⁴ O secretário que assumiu no início de 2002, Saulo de Castro Abreu Filho, também é promotor de justiça.

²⁵ Sobre os promotores de justiça de São Paulo e as disputas por poder simbólico na mídia, ver a monografia de Ubiatti (2002), que apresenta um levantamento do noticiário sobre as tensões do Ministério Público Paulista com a polícia civil e militar.

²⁶ A amostra ultrapassou os 20% do universo total, que em 2001 era de 3.200. Ela foi estratificada por áreas geográficas do Estado (capital, área metropolitana e interior) e por sexo. Quanto às classes da carreira, procurou-se distribuir a amostra atentando para o tamanho de cada um dos seis degraus da carreira, embora neste aspecto não tenha havido rigor na proporção.

Foram entrevistados 660 delegados de polícia, sendo 87,1 % do sexo masculino e 94,2% de brancos. Predominam os nascidos a partir de 1960, com 54,9% da amostra, provenientes do Estado de São Paulo (93,8%) . Quanto à escola onde se graduaram em Direito, 17,4% frequentaram as universidades públicas ou privadas mais competitivas como a USP, a Unesp, as PUC's e o Mackenzie, e 82,4% cursaram faculdades privadas de mais fácil admissão; 97% estudaram em São Paulo.

A concentração de titulados nos cursos superiores menos valorizados tem sido utilizada por outras carreiras do mundo do Direito na luta concorrencial entre elas. Segundo Bourdieu (1983:122-3):

"O que está em jogo especificamente nessa luta é o monopólio da autoridade científica definida, de maneira inseparável como capacidade técnica e poder social: ou se quisermos, o monopólio da competência científica, compreendida enquanto capacidade de falar e de agir legitimamente (isto é, de maneira autorizada e com autoridade), que é socialmente outorgada a um agente determinado."

Defendendo sua legitimidade para conduzir o inquérito policial apesar de seu capital universitário mais reduzido, os delegados contra-atacam as críticas provenientes principalmente dos membros do Ministério Público Paulista , com quem há décadas procuram preservar a equivalência salarial perdida. A essas estratégias de subversão dos procedimentos tradicionais na área de Segurança Pública, os delegados respondem com estratégias de conservação da ordem estabelecida no campo, com a crítica à 'vida mansa' que os promotores levam em sua prática profissional, começando a trabalhar apenas depois do almoço, com jornada reduzida, sem experiência na condução do inquérito e da investigação, desconhecendo o dia-a-dia da polícia.

O estereótipo da formação deficiente dos delegados devido à qualidade do curso superior é reforçado pelo tempo gasto para a conclusão do curso. Espera-se que um aluno padrão obtenha seu diploma após cinco anos de frequência às aulas, o que ocorreu para a metade da amostra (50,8%). Mas a outra parte não se formou no tempo regular de duração, com 26,5% conseguindo terminar a faculdade em um prazo menor do que o estabelecido pelo MEC e outros 21,1% demorando seis anos ou mais para concluí-lo. Há, até hoje, alguns casos de delegados que ingressaram na carreira antes de possuir o título de bacharel em Direito embora todos já tenham se graduado. Há quase um século, iniciou-se a carreira de delegado tendo como exigência o título superior, mas ficaram abertas portas paralelas de entrada que permitiram o acesso dos "calça-curta"²⁷.

Os delegados que nasceram antes de 1950, formaram-se mais velhos com uma média de idade de 33 anos, o que decai conforme rejuvenesce o corpo profissional. Assim, para os nascidos na década de 1950, a média de idade com que concluíram o curso é de 29 anos; para os nascidos na década de 60 é de 25 anos, e na década de 70 é de 23 anos.

O ano em que foi nomeado delegado revela que o início na carreira para a grande maioria deu-se depois da redemocratização do país, com 85,8% ingressando a partir de 1985. O período de maior expansão do corpo profissional foi entre 1990 e 1994, quando entraram 42,8% dos entrevistados. A idade de ingresso na carreira também diminuiu entre as décadas, como ocorreu com a idade de conclusão do curso. Para os nascidos antes de 1960, eles demoraram cerca de quatro anos depois de formado. Para os nascidos a partir de 1960, este tempo reduziu-se para três anos. A média de idade para serem nomeados, entre os nascidos nos anos 60, é de 28 anos (291 casos).

A experiência de ter feito pelo menos um outro concurso público foi relatada por 63% da amostra, e 93,5% declararam ter tido outra atividade profissional antes de ser delegado. A distribuição da amostra pelas classes da carreira é a seguinte: 7,9% na quinta classe, 16,4% na quarta classe, 32,7% na terceira classe, 23,2% na segunda classe, 15,9% na primeira classe e 3,5% na classe especial.

²⁷ Denominação interna para referir-se aos delegados sem diploma de bacharel em Direito.

A participação feminina vem crescendo rapidamente. A partir de 1995, elas são 22% dos novos delegados. Elas também apresentam uma percentagem um pouco maior de tituladas nas faculdades mais competitivas que os homens (23,6% para as mulheres contra 16,5%) e 90,6% delas não possuem outra atividade ocupacional, o que para os homens cai para 77,7% . Assim, eles se envolvem mais com o ensino e a instrução, com assessoria e consultoria, com a área da segurança privada, e com atividades comerciais e empresariais.

Se este padrão feminino pode ser pensado como mais profissional, com uma formação acadêmica melhor e maior dedicação à carreira, em outro aspecto relevante do profissionalismo, isto não se confirma. Trata-se da endogenia e/ou da hereditariedade da atividade profissional. Há, proporcionalmente, mais mulheres filhas (10,6%) ou esposas (10,6%) de profissionais da Segurança Pública de nível superior do que delegados filhos (6,6%) destes profissionais. A proximidade com o mundo da polícia é um fator-chave na atração para a carreira, tornando familiar o que outras mulheres veriam com temor ou preconceito.

Para os homens, verifica-se mais mobilidade social ascendente entre as gerações e mais tradicionalismo na ocupação da esposa, predominando as que não são economicamente ativas (19,8%) e as professoras de ensino médio e magistério (17,7%). Um maior número de delegadas nasceu nos estratos superiores da pirâmide social (31,7%) do que observamos entre os delegados (25,6%). O recrutamento endógeno é registrado na amostra, com 41,1% declarando ter parentes na Polícia Civil. Quando examinamos a última atividade profissional antes de ser nomeado delegado, observamos que os homens possuíam familiaridade com o mundo da ordem: 40,3 % deles trabalhavam no grupo que classificamos como das ocupações da Segurança Pública, da Justiça e da Defesa Nacional de nível médio (investigador, escrivão de polícia, militar, oficial de justiça, entre outras). Já para as mulheres a última atividade mais mencionada é a de profissional do Direito, com 37,6% .

Em termos de origem social da amostra medida pela ocupação do pai, 26,4% são provenientes dos estratos superiores, 40,2% dos estratos intermediários e 16,9% dos estratos inferiores. A classificação das ocupações que adotamos foi a seguinte: 1) os estratos superiores reuniram as posições superiores de gestão e controle, como empresário, construtor, fazendeiro, empregador, com 2,6% da amostra; os profissionais do Direito, como advogado, magistrado e procurador, com 8,8%; os profissionais de Segurança Pública de nível superior, como delegado de polícia, com 7,1%; as demais profissões de nível universitário, como dentista, economista, engenheiro, médico, com 4,1% ; e as posições de chefia, gerência e assessoria de nível médio, como administrador, auditor fiscal e gerentes; 2) os estratos intermediários reuniram os professores de ensino médio e magistério, com 2,1%; as ocupações burocráticas de nível médio, como bancário, fiscal de renda, funcionário público, contabilistas, com 9,8%; as ocupações da Segurança Pública, da Justiça e da Defesa Nacional de nível médio, como escrivão de polícia, investigador, oficial de justiça, oficiais de média patente, policial civil e militar, com 7,7%; os pequenos e médios proprietários urbanos, com 11,4%; os pequenos e médios proprietários rurais com 3,3%; e as ocupações não manuais de nível técnico, como vendedor corretor de imóveis, técnico eletrônico, com 5,9%; 3) os estratos inferiores reuniram as ocupações manuais de nível técnico, como caminhoneiro, eletricitista, metalúrgico, com 8,6%; as ocupações não-manuais de baixa qualificação, como escrevente judiciário, auxiliar de escritório, comerciário 2,5% ; as ocupações manuais de baixa qualificação, como alfaiate, sapateiro, açougueiro, vigia, com 3,7%; as ocupações rurais de baixa qualificação, como lavrador e trabalhador rural com 2,3%. Na amostra, 16,5% das respostas sobre ocupação paterna não foram analisadas porque os entrevistados informaram apenas que o pai era falecido ou aposentado.

A influência da ocupação materna é observada apenas na porcentagem um pouco maior de delegadas cuja mãe trabalhava (40% para elas e 34% para eles) e, em ambos os casos, predominam as atividades ligadas ao magistério e ao ensino de segundo grau. A mudança geracional de mãe para filha é muito grande, sendo a maioria filha de mulheres dedicadas à família. O grau de instrução materno do conjunto da amostra concentra-se nos níveis mais baixos, com 48% das mães tendo no

máximo o ensino fundamental. A instrução paterna é mais elevada, com 31,7% possuindo o curso superior completo. Entre as mães, esta porcentagem foi de 19,6%.

As mudanças comportamentais entre a geração dos pais e a dos delegados também são percebidas na organização familiar. Provenientes de famílias mais numerosas, com 73,2% da amostra possuindo dois ou mais irmãos, os delegados constroem famílias menores, com 77,8% possuindo no máximo dois filhos. Apenas 5,3% dos entrevistados não tiveram irmãos, mas 21,7% não têm filhos. Também houve aumento da escolaridade do delegado em relação a seus irmãos, indicando um maior investimento na sua instrução. Para 43,9% todos os irmãos têm curso superior e para 13,8% dos entrevistados, nenhum irmão tem curso superior. O restante da amostra se distribui entre estes dois pólos, com alguns irmãos tendo cursado faculdade e outros não. A carreira representa uma posição social mais elevada para uma parcela dos delegados dentro de sua geração, tendo por base sua origem. Já a família que ele constitui é mais próxima de seu grau de escolaridade, com 62,4% dos cônjuges obtendo o mesmo nível de instrução. A maioria da amostra é casada (74,5%), mas há 14,7% de solteiros e 10,8% de separados e viúvos. A porcentagem de mulheres solteiras ultrapassa o dobro da proporção obtida para os homens.

As duas faixas de salário bruto que reúnem a grande maioria da amostra são: R\$ 1.500 a 3.000 e de R\$ 3.000 a 4.500. Na primeira, há 30,8% e na segunda, 47,9%. Comparados com outras carreiras jurídicas ganham menos, o que se torna justificativa para completarem a renda com outras atividades. Em São Paulo, 21,2% declararam ter outra atividade ocupacional. Para 35% deles, o valor desta contribuição chega a ultrapassar metade do que ganham na carreira. Entre os entrevistados, 49,2% informaram exercer algum cargo de direção na polícia.

. Opiniões sobre a carreira

Os delegados responderam dois blocos de questões com a imagem que tinham da carreira, a saber: as características para ser um bom delegado e o que influenciou a escolha da carreira. Vinculado ao problema da carreira, identificaram obstáculos ao bom funcionamento da Polícia Civil e as propostas para melhorar esse funcionamento.

As características mais relevantes para ser um bom delegado de polícia foram avaliadas pelos entrevistados de acordo com a escala 'muito importante, importante, pouco importante e sem importância'. Tendo como base o resultado das opiniões, hierarquizamos as respostas obtendo a seguinte classificação: 1) preparar inquéritos bem circunstanciados (82% acham muito importante); 2) saber jurídico (79,5%); 3) competência para trabalhar com investigação (76,1%); 4) habilidade para lidar com situações de risco (72,7%); e saber trabalhar em equipe (72,7%); 5) aptidão para chefia e liderança (70,7%); 6) obediência aos direitos humanos (60,3%); e 7) ser reconhecido pelos pares (32,8%).

A identidade do grupo gira em torno do inquérito policial e do saber jurídico. A ordem democrática ampliou a preocupação com a obediência aos direitos humanos, mas, mesmo assim, esta característica obteve adesão menor. A imagem externa que se tem da profissão em relação a este problema não está dissociada da própria percepção que os delegados têm de sua atividade.

O reconhecimento dos colegas, que é um aspecto marcante no profissionalismo, não é central para os valores que orientam a carreira. O mérito construído em torno da avaliação dos pares, que é a base do tipo de coleguismo do mundo profissional, não é vivenciado assim pelos delegados. O trabalho em equipe feito de forma mais verticalizada, entre distintas classes de autoridades policiais e de agentes policiais gera "panelinhas", com elos internos de deferência, confiança e proteção. O trabalho de investigação e repressão ao crime demanda que os policiais envolvidos partilhem esses valores para desempenhá-lo. Os vínculos na linha horizontal, entre os pares, não são realimentados na mesma intensidade, já que o desempenho cotidiano da função se dá em delegacias, em equipes de plantão por rodízio com intervalos de 72 horas. Trata-se de uma jornada e de um padrão de sociabilidade no trabalho diferentes daqueles que predominam nas demais profissões jurídicas.

Quanto aos fatores que influenciaram a decisão de ser delegado, dos dez arrolados três se destacaram: 1) defesa do cidadão (47,4%); 2) oportunidade de prestar serviço à comunidade (41,8%); e 3) experiência anterior na polícia (36,2%). Três outros fatores foram considerados importantes: a estabilidade do cargo público (54,5%), a remuneração (52,2%), o prestígio e reconhecimento (42,6%). Avaliados como sem importância, tivemos a falta de oportunidade no mercado de trabalho (69,8%), a influência de professores na faculdade (62,1%) e ter parentes que trabalham na Segurança Pública (47,9%).

Os entrevistados atribuíram a escolha da carreira às características da ideologia profissional como missão. Toda profissão tem uma versão própria desta ideologia, que contém o ideal de servir a sociedade com independência através de um conhecimento indispensável. Nestas duas alternativas acima avaliadas como muito importantes, o motivo que apresentam como razão da escolha passou a ser intensamente partilhado pelos delegados depois que eles já estavam na profissão. Outra aspecto da ideologia profissional é apresentar os interesses específicos como condição para realizar a missão altruísta. O benefício corporativo é também em prol do bem comum e, mesmo com as dificuldades, a carreira preserva o atrativo da estabilidade, da remuneração e do prestígio.

Nas respostas abertas, o fator mais mencionado foi a vocação/aptidão. Na elaboração do questionário, optamos por não apresentar esta alternativa fechada. A vocação tenderia a ser a resposta "natural" para a escolha da carreira e, por entendermos que ela é construída nas experiências sociais, pretendíamos destrinchar que aspectos pesaram para o delegado sentir-se vocacionado. Mas as alternativas que apresentamos não substituíram todo o significado que a palavra vocação tem para os profissionais. A vocação é uma crença tão bem construída socialmente que procurar analisá-la em partes altera seu sentido e não capta toda a estima dos profissionais por ela.

A socialização no trabalho mostrou-se mais relevante que as influências da família e da escola. Reunindo-se as respostas muito importante e importante, apenas 14,2% foram influenciados por professores, 34,8% por parentes e 53,9% pela experiência anterior na polícia. Quando ingressaram na carreira de delegado, 40,8% dos homens e 22,4% das mulheres estavam trabalhando na área de Segurança Pública, Justiça ou Defesa Nacional.

Em um estudo comparado sobre a polícia em cinco países (Estados Unidos, Canadá, Japão, Austrália e Grã-Bretanha), Bayley (1994) identificou os traços comuns no *ethos* ocupacional desses corpos policiais. A pesquisa cobriu toda a estrutura hierárquica, não se limitando aos delegados ou ao topo dessas instituições, como é o caso do *survey* analisado aqui. Segundo o autor, embora a polícia fale de si como profissional, a atmosfera cotidiana é desprofissionalizada. Os policiais não se identificam com os objetivos da organização, percebendo-se mais como "trabalhadores supervisionados" do que como "profissionais administrados" (Bayley, 1994:66). Os policiais resistem a regular seus pares e se protegem do público e da organização. Eles se preocupam com os ganhos monetários e trabalham em troca de remuneração, sem valorizar a visão de ver o trabalho concluído.

"Apesar do fato, então, de que o salário da polícia equivale ao dos profissionais de colarinho branco, o *ethos* da organização permanece solidamente do trabalhador de colarinho azul". (Bayley, 1994:68).

Os delegados diferenciam-se desse *ethos*. A própria origem social da amostra é predominantemente de classe média. Eles valorizam o diploma superior que obtiveram identificando-se com as carreiras jurídicas. A ênfase pragmática e antiteórica da polícia é mediada pelo discurso dos delegados que destacam o caráter técnico-científico das investigações e a relevância do saber jurídico na condução do inquérito policial.

Dos dez tópicos apresentados como obstáculos ao bom funcionamento da polícia, quatro foram consensuais na visão interna, sendo considerados muito importantes por mais de 70% dos entrevistados: 1) falta de empenho governamental na implantação de políticas de Segurança

(80,5%); 2) secretário de Segurança leigo em Segurança Pública (79,9%); 3) baixos salários (79,5%); 4) interferência política na cúpula da polícia (73,2%). A formação deficiente do policial civil (62,0%); a instabilidade no exercício do cargo de delegado (56,2%); e a formação deficiente dos delegados (50,5%) obtiveram uma adesão menor. Os "bicos" e outras atividades (39,5%), a interferência do Ministério Público na atividade policial (33,0%) e os conflitos de atuação com a Polícia Militar (25,7%) não foram mencionados como muito importantes, embora, reunidos com a alternativa importante, todos tenham ultrapassado os 50% de respostas positivas. Excluindo-se o problema dos salários, os outros obstáculos ao bom funcionamento da polícia tem conteúdo politizado, o que significa que o grupo localiza nisto as dificuldades para o profissionalismo.

Pesquisas internacionais comparadas sobre a polícia apontam como a burocratização do trabalho e o excesso de papéis para preencher são vistos como um problema pelos policiais "que para cada hora que gastam falando com pessoas e procurando evidências consomem outra meia-hora com a papelada." (Bayley: 1994:28). A insatisfação das vítimas vai no mesmo sentido e aumenta a crise de legitimidade da polícia. Segundo Monet (2001:282), o declínio da legitimidade decorre dos questionamentos sobre o funcionamento burocrático e a ausência de equidade no tratamento dos diferentes grupos sociais, particularmente quanto às características étnicas e de raça.

"Além disso, as razões de descontentamento evocadas com mais frequência pelas vítimas são esclarecedoras: não se censura à polícia não ter preso o autor do delito ou não ter encontrado os objetos roubados; julga-se que os policiais "não se esforçaram" ou "não estavam interessados". É, portanto, o funcionamento rotineiro e burocrático da polícia que é questionado."(Monet, 2001: 284)

No caso dos delegados de São Paulo, estas questões não ganharam relevância. Nem eles se percebem como tão sujeitos à máquina burocrática, o que acontece com os policiais nas posições inferiores que não partilham da lógica profissional, quanto sentem muito mais hoje as ameaças de perda do monopólio sobre a condução do inquérito policial, que é a base de sua autoridade profissional.

O contraste com a lógica burocrática também aparece quando os entrevistados opinam sobre as propostas para melhorar o desempenho da Polícia Civil. Em primeiro lugar, apontam a eleição para delegado geral (86,0%), seguida pela inamovibilidade dos delegados (81,5%) , pela promulgação da Lei Orgânica Nacional (81,0%), e pelos critérios objetivos para promoção (79,4%). Novamente, o profissionalismo predomina como forma de melhorar a polícia. A eleição do delegado geral, na percepção dos membros da carreira, daria estabilidade ao cargo, passando a ser exercido por mandato, como ocorre com o procurador geral de justiça, eleito pelos membros da primeira e segunda instância do Ministério Público em lista tríplice de escolha e nomeação do governador. Quanto à presidência do Tribunal de Justiça, a eleição é feita apenas pelos membros da segunda instância da magistratura. O mandato impede a exoneração, que marcou a instabilidade na Chefia de Polícia durante 150 anos.

Os argumentos contrários à eleição do delegado geral baseiam-se no fato de tratar-se de uma corporação armada, marcada historicamente pela resistência ao comando externo de adversários da cúpula da polícia, e com vontade de se tornar independente. De novo, é a politização de um grupo profissional capaz de abalar o governo que é apontada como limite ou impedimento às práticas profissionalizadas, centradas na autonomia e no controle pelos pares.

Os aspectos da ideologia do profissionalismo (como o saber técnico-científico, a especialização, a missão, o ideal de servir com independência) que estão sendo difundidos entre delegados de polícia há dezenas de anos estão em evidência no discurso do grupo neste momento. As porcentagens obtidas na pesquisa sobre o apoio à lógica profissional mostram a penetração desta ideologia como a dominante no grupo hoje. Se os resultados estampam um retrato sincero do momento, a maior parte da atual geração de delegados de polícia percebe que fazer a política da polícia pressupõe demarcar fronteiras com a política convencional, para conter danos que ela causa

à carreira que abraçaram. Uma parte, entretanto continua utilizando as oportunidades que a carreira gera para alavancar sua trajetória na política-partidária.

Processo semelhante foi partilhado pelas demais carreiras jurídicas, resultando na consolidação do profissionalismo como a melhor política para as profissões conterem os custos da politização. O percurso que os advogados, os magistrados e os promotores de justiça trilharam parece estar sendo seguido pelos delegados de polícia. Alguns dos desafios que enfrentam estão relacionados às especificidades de sua atividade, que articula dois mundos identitários distintos como o conhecimento técnico-científico e a prática da força, a valorização do saber abstrato e o desprestígio da violência e do trabalho 'sujo', o autocontrole das profissões e o risco imprevisível de lidar com a criminalidade.

Outros desafios relacionam-se à imagem pública da profissão. Embora todos sejam bacharéis, como frisam os delegados, o mundo do Direito é composto de profissionais que obtêm formação superior em cursos de qualidade variada, desempenham atividades diferentes, sob condições institucionais distintas, com autoridades diversas.

Embora algumas das contestações à legitimidade dos delegados sejam provenientes da própria estrutura do mundo do Direito, e da esfera institucional onde a atividade seja exercida, as inconsistências com o ideário de prestar serviços de qualidade com independência têm causado danos ainda maiores à reputação profissional. A ressonância social que as críticas à polícia alcançou é um dos principais fatores que politizam o debate sobre o policiamento: além da discussão entre *experts* em segurança pública sobre o leque de alternativas para lidar com a criminalidade e com a percepção da insegurança, há as questões de caráter profissional e a repercussão política do tema. A democracia politizou o debate sobre a polícia para além das elites políticas, envolvendo as vítimas e a opinião pública. A despolitização que os delegados estão apoiando nas respostas ao questionário não pode se restringir ao propósito de retirar do debate público a questão da segurança. Enfrentar os problemas concernentes à polícia na ordem democrática passa pela transparência, mas a sociologia das profissões pode contribuir com a parte do quebra-cabeça que se refere aos desafios que o profissionalismo coloca aos delegados de polícia. Compreender as tensões neste âmbito e buscar formas que minimizem a crise de legitimidade pode dar fôlego para que os especialistas e as autoridades policiais se debruceem sobre os dilemas da segurança pública na sociedade contemporânea.

CONCLUSÕES

A proposta deste trabalho foi analisar o percurso histórico da carreira de delegado de polícia sob a perspectiva da teoria das profissões. Inicialmente, distinguimos os três tipos ideais de organização do trabalho, apoiados por princípios e lógicas diferentes, a saber: o do livre-mercado, o burocrático e o ocupacional. Vinculamos o primeiro ao predomínio da lógica das relações entre as classes, o segundo à hierarquia implícita na relação de obediência às ordens, e o terceiro ao profissionalismo. Analisamos a trajetória dos delegados de polícia cujos primórdios da função no Brasil foram marcados pelos laços de classe. Quando a origem social dos delegados se modificou devido às conseqüências da Reforma de 1871 sobre a ausência de formação em Direito, a dependência deles em relação aos coronéis locais predominou sem que a função enfrentasse os constrangimentos do princípio burocrático ou ocupacional. A carreira é estruturada a partir do tipo ideal burocrático, e, no decorrer da segunda metade do século XX, vai se aproximando da lógica do profissionalismo. Tanto o tipo ideal burocrático quanto o profissional almejam insular a atividade da política convencional, mas ela sobreviveu na carreira e continua sendo custosa para o grupo legitimar-se profissionalmente. No caso do Brasil, no início da República e novamente nos anos 1930, quando o governo adotou medidas para constituir e expandir carreiras públicas, a burocratização visava afastar os delegados da política local, mas não da influência do Estado.

Para Reiner (2000), sem despolitizar a polícia e o debate sobre o policiamento, será difícil legitimá-la. Halliday (1999) vai no mesmo sentido. Segundo ele, a política que se mostrou mais eficiente para as profissões é aquela que enfatiza as características antipolíticas do mandato do

conhecimento. A contestação da legitimidade profissional daqueles que atuam em esferas institucionais secundárias por aqueles que trabalham em esferas primárias ganha mais fôlego quando a carreira abre mão de seu foro privilegiado para envolver-se nas disputas por interesses específicos da política.

As preocupações de Monet (2001) foram em outro sentido. Para ele, a autonomia do profissionalismo é perigosa no âmbito da polícia. Todo governante preocupa-se em mantê-la sob controle justamente porque ela tem facilidade para resistir ao comando externo. Assim, a equação deste dilema passaria por "mecanismos que assegurem uma certa transparência ao funcionamento policial (Monet, 2001: 299). O autor aponta três formas de controle: a) os controles internos à polícia, como o controle administrativo da ação policial e o controle disciplinar; b) os controles externos, como o do Judiciário, quando policiais são processados na Justiça; o do Legislativo com as Comissões Parlamentares de Inquéritos e com a aprovação de orçamentos, e o do Executivo que exerce o controle político da ação policial; c) o controle da mídia, que fiscaliza as atividades da polícia e divulga suas avaliações e críticas para a opinião pública.

Embora esses controles existam e tenham sido aprimorados, eles não conseguiram evitar a perda de legitimidade da polícia. Entretanto, Monet dá mais credibilidade aos resultados desses controles do que ao impacto que uma deontologia profissional partilhada possa representar para a mudança da conduta dos policiais. Segundo ele:

"É muito difícil, com efeito, inculcar no jovem policial hábitos opostos aos que lhe recomendam seus colegas antigos quando ele chega a um serviço". (Monet, 2001: 301).

O autor, portanto, considera o tipo ideal burocrático²⁸ de organização do trabalho mais adequado à polícia. Suas suspeitas em relação à ideologia do profissionalismo, seguem na mesma linha do que Freidson (2001) diagnosticou como a confluência entre a visão neoliberal pró-desregulação e a da livre-escolha dos movimentos de consumidores que sustentam a condenação dos monopólios de mercado. A visão de Monet identifica a lógica das profissões como muito autônoma para a polícia e propõe uma estrutura controlada burocraticamente, politicamente, judicialmente e por seus "consumidores", através da opinião pública.

Quanto às dificuldades de se inculcar novos hábitos e valores no jovem policial, a que o autor se refere, no caso dos países em que a polícia vive a transição interna para a democracia, como na América Latina e nos ex-países comunistas,²⁹ não se tem alternativa: a nova ordem legal determina a que a corporação se oriente por novos valores e hábitos no policiamento.

Os resultados obtidos na pesquisa revelaram um grau de mudança bem razoável entre os delegados de polícia. Embora tenha havido muita resistência nos primeiros anos da redemocratização, hoje a renovação do corpo profissional é elevada. Mais de 80% deles foram nomeados delegados depois de 1985, sob a ordem democrática, apesar de um contingente significativo ter trabalhado na polícia antes de ingressar na carreira. Em termos de ideologia, também se observam novidades. O profissionalismo obtém mais adesão, a politização é percebida como constrangedora da instituição, a preocupação com a legitimidade da autoridade policial é aguçada e se registra ênfase nos elos com a comunidade e na prestação de serviços de qualidade à sociedade. A mudança foi notada até no apoio à proposta de criação do juizado de instrução, com 35,8% dos entrevistados concordando totalmente, e 35,3% concordando em termos com ela. Esse tipo de juízo vem sendo combatido pelas lideranças dos delegados desde a Reforma de 1871 e obteve uma expressiva aprovação na amostra.

Dentro do espectro político-ideológico, Reiner (2000) reuniu evidências do vínculo da polícia com a direita e até a extrema-direita nos Estados Unidos, e do predomínio do conservadorismo em

²⁸ Não se trata de burocracia como excesso de papelada, mas como estrutura hierárquica onde se cumpre ordens.

²⁹ Sobre a transição para a democracia que as polícias da Europa Central estão fazendo ver Kádár, András (ed.) (2001).

diversos países constituindo-se em uma característica da cultura do policial. Associações da polícia fizeram campanha partidária para políticos reacionários procurando obter adesão a propostas de direita. No caso da pesquisa realizada, identificou-se uma cultura policial conservadora em algumas questões, inclusive no âmbito dos direitos humanos, mas na auto-classificação ideológica em um leque de cinco opções percorrendo o contínuo da esquerda até a direita, o resultado obtido foi: 48,2% no centro, 22,1% no centro-direita e 21,2% no centro-esquerda. As alternativas esquerda e direita não atraíram os respondentes. As diferenças de porcentagens entre esquerda e direita não foram significativas, revelando que há diversidade interna e mudança de valores entre os delegados.

A Polícia Civil não é uma corporação homogênea. Em termos ocupacionais, há uma distinção evidente entre ser autoridade policial e agente policial. O modelo burocrático para a organização do trabalho dos agentes policiais parece ser o mais apropriado, como propõe Monet, mas para o caso da autoridade policial não é. Apesar da contestação da legitimidade dos delegados e das disputas por poder simbólico (Bourdieu, 1989: 14-16) na luta concorrencial com outras carreiras jurídicas no campo da Segurança Pública, os delegados agem partilhando a doxa profissional. Eles combatem a ortodoxia da elite dos bacharéis no mundo do Direito, que condenam a má formação acadêmica da autoridade policial, com a heterodoxia sobre seu conhecimento especializado sobre os requisitos legais para coletar e relatar evidências nos inquéritos, e argumentam com o fato de estarem permanentemente acessíveis à população, numa crítica direta a seus competidores. A Polícia Civil, portanto, convive com uma estrutura dual: ela organiza seu trabalho burocrática e profissionalmente.

O ideal de servir à sociedade e de estar disponível para atendê-la distingue-se daquele que marcou o policiamento no passado. O contexto que Holloway (1997) pesquisou no Brasil imperial possuía uma polícia que defendia os dominantes reprimindo os subalternos. A auto-identificação da polícia era esta. Hoje, o conteúdo discursivo volta-se também para os crimes do colarinho branco e para a defesa do cidadão. Embora se possa pensar estas falas como máscaras que o grupo usa para a sua representação pública, a identidade profissional não é construída apenas por elas, mas também por sua interação com os espelhos onde estes grupos se vêem refletidos. No caso, os espelhos são a reação pública à representação, a forma como os outros recebem o que o grupo coloca. Se a identidade profissional é resultado das interações entre espelhos e máscaras (Strauss, 1999), a recepção dos concorrentes, da mídia, das instâncias de controle e dos especialistas ao novo discurso dos delegados se reflete no apego que o grupo tem à sua identidade redefinida e na sua legitimação perante a sociedade. Dependendo do resultado dessa interação, o potencial de mudança da identidade profissional dos delegados é muito maior do que o previsto por Monet, e sua ênfase nas dificuldades para transformar jovens que convivem com antigos policiais. O profissionalismo pode ser um fator de estímulo às novas gerações de delegados para perseguir a utopia de construir uma polícia legítima numa sociedade profundamente desigual.

BIBLIOGRAFIA

- AQUINO, Maria Aparecida (et alli), (2001). No coração das trevas: o DEOPS/SP visto por dentro. SP, Arquivo do Estado / Imprensa Oficial.
- ARQUIVOS DA POLÍCIA CIVIL DE SÃO PAULO (1941-2001), SP, vs. 1- 46.
- BAYLEY, David H. (1994). Police for the future. Oxford, Oxford University Press.
- BONELLI, Maria da Gloria (2002). Profissionalismo e política no mundo do Direito: as relações dos advogados, dos desembargadores, dos procuradores de justiça e dos delegados de polícia com o Estado. SP, EDUFSCar / Sumaré.
- (1999). O mundo do Direito e as relações entre profissionalismo e Estado. Base de dados do projeto de pesquisa. SP, UFSCar, Departamento de Ciências Sociais, Núcleo de Pesquisa e Documentação.
- BOURDIEU, Pierre (1983). "O campo científico", in Pierre Bourdieu: Sociologia, (org.) Renato Ortiz, SP, Ática.
- (1989., "Sobre o poder simbólico", in O Poder Simbólico, Pierre Bourdieu, Lisboa, Difel.
- CANCELLI, Elizabeth (1993). O mundo da violência: a polícia da era Vargas. Brasília, Ed. UnB.
- FERNANDES, Heloisa Rodrigues (1973). Política e segurança. SP, Editora Alfa-Omega.
- FONSECA, Guido (1989). DOPS - um pouco de sua história. Revista ADPESP 18.
- FREIDSON, Eliot (2001). Professionalism: the third logic. Oxford, UK, Polity.
- HALLIDAY, Terence (1987). Beyond monopoly: lawyers, state crises, and professional empowerment. Chicago, The University of Chicago Press.
- (1999). "Politics and civic professionalism: legal elites and cause lawyers". Law & social Inquiry vol. 24, n. 4.
- HOLLOWAY, Thomas H. (1997). Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX. RJ, Editora FGV.
- INVESTIGAÇÕES (1949-1954) Revista do Departamento de Investigações, São Paulo, vs. 1-52.
- KÁDAR, András (2001). Police in Transition. Budapest. Central European University Press.
- KFOURI FILHO, Abrahão José (1991). "A polícia civil e sua institucionalização" in A polícia civil à luz do Direito, (org.) Bismael B. Moraes. SP, Revista dos Tribunais.
- LOVE, Joseph (1982). A locomotiva: São Paulo na federação brasileira 1889-1937. SP, Paz e Terra.
- MINGARDI, Guaracy (1992). Tiras, gansos e trutas: cotidiano e reforma na polícia civil. SP, Scritta Editorial.
- MONET, Jean-Claude (2001). Polícias e sociedades na Europa. SP, Editora USP.
- REINER, Robert (2000). The politics of the police. Oxford, Oxford University Press.
- REVISTA ADPESP (Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo) - (1980-2001), SP, 1-32.
- ROCHA, Luiz Carlos (1979). Dos delegados de polícia. Arquivos da Polícia Civil de São Paulo, vol. XXXIII.
- SOUZA, Luiz Antonio Francisco de (1992). São Paulo, polícia urbana e ordem disciplinar: a polícia civil e a ordem na Primeira República. SP, FFCLH-USP, dissertação de mestrado.
- (1998). Poder de polícia, polícia civil e práticas policiais na cidade de São Paulo (1889-1930). SP, FFLCH-USP, tese de doutorado.
- SOUZA, Percival (2000), Autópsia do Medo: vida e morte do delegado Sergio Paranhos Fleury, Editora Globo.
- STRAUSS, Anselm L. (1999). Espelhos e máscaras. SP, Edusp.
- UBIALI, Miliana (2002). Os promotores de justiça de São Paulo e as disputas por poder simbólico na mídia. São Carlos, Departamento de Ciências Sociais, UFSCar, monografia de graduação.
- VIEIRA, Hermes e SILVA, Oswaldo, (1955). História da polícia civil de São Paulo. SP, Cia. Editora Nacional.