

7-63
22

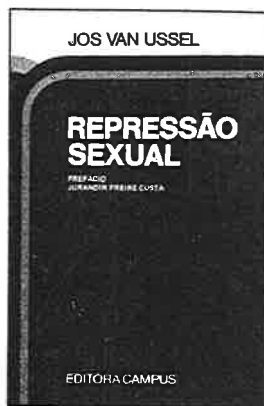
FAMÍLIA E SOCIEDADE EM DOIS LIVROS "POLÊMICOS"



FAMÍLIA, PSICOLOGIA E SOCIEDADE

Coordenação de Gilberto Velho e Sérvulo A. Figueira
Cr\$ 1.990,00, 348 páginas

Artigos de vários autores contendo reflexões sobre o papel da família e do casal na Sociedade moderna e suas inter-relações com a vida psíquica dos sujeitos. O tema é tratado de modo diversificado e rico.



REPRESSÃO SEXUAL

Jos Van Ussel
Cr\$ 1.390,00, 292 páginas

Verdadeiro requisitório contra a mistificação de instituições como o casamento, contra as proibições lançadas sobre a concepção e o aborto, contra a intolerância de que são vítimas os grupos minoritários, e contra várias outras situações extremamente polêmicas.

À VENDA NAS LIVRARIAS OU NA



EDITORA CAMPUS LTDA.

Rua Japeri, 35 – Rio Comprido
20261 Rio de Janeiro – RJ.

A ORGANIZAÇÃO POLICIAL NUMA ÁREA METROPOLITANA*

Antônio Luiz Paixão

Poucas organizações evocam uma avaliação negativa tão consensual quanto a polícia. Entretanto, ela é mais temida que conhecida pelo cientista social brasileiro.¹ Aparece na literatura quando se ocupa da repressão política² e, enquanto tal, é vista como cão de guarda das classes dominantes, um instrumento dócil nas mãos de seus mestres.

Esta ênfase nas funções políticas da

polícia não é de forma alguma irrelevante. Porém, se ela nos diz muito sobre os níveis de repressão no sistema político, informa pouco sobre a organização policial. Algo análogo ocorre nas referências sociológicas à organização militar: ao privilegiar o caráter instrumental da intervenção militar na política, o analista minimiza a capacidade organizacional de formular objetivos próprios, de explorar o ambiente e de impor

* Este trabalho, apresentado no IVº Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Rio de Janeiro, outubro de 1980), resulta da pesquisa sobre "Criminalidade e Violência Urbana", conduzida pelo autor na Fundação João Pinheiro, com suporte financeiro da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado de Minas Gerais. Agradeço a Antônio Octávio Cintra e Marcos Coimbra o apoio institucional e discussões constantes do trabalho. Almira Rodrigues Bastos e Patrícia de Souza Lima colaboraram amplamente, tanto na coleta de dados como na elaboração dos temas centrais do trabalho. Carla Machado de Souza, Sandra M. de Matos, Luciana Teixeira, Gustavo Gazzinelli e Marcelo J. C. Marinho ultrapassaram em interesse e envolvimento sua função de estagiários. Antônio Augusto Prates, Edmundo Campos Coelho e Geraldo Magela M. Duarte contribuíram para a melhoria de diversos aspectos do trabalho, assim como os participantes do Grupo de Trabalho "Organizações e Sociedade", da mencionada Associação. Sou grato a todos, embora seja minha a responsabilidade pelo resultado final.

¹ Este desconhecimento não é acidental e se deve tanto à relativa inacessibilidade da organização a observadores externos quanto à hostilidade dos cientistas sociais em relação a uma organização que encarna a negação dos valores liberais próprios da profissão.

² Ver, por exemplo, Paulo Sérgio Pinheiro, "Violência do Estado e Classes Populares", *Dados* nº 22, 1979, pp. 5-24.

suas premissas a grupos sociais e instituições mais amplos.³ Ou seja: organizações, em geral, são instrumentos recalitrantes⁴ e organizações poderosas tendem muito mais a estruturar o ambiente do que a reagir cegamente a “determinações” externas.⁵

Os temas da recalitrância e da capacidade de implementação de definições organizacionais da realidade ganham maior nitidez na análise das relações entre a polícia e o sistema legal, do qual ela é formalmente instrumento ou “braço armado”. Na perspectiva instrumental, a polícia implementa a violência (legítima ou ilegítima) do Estado para neutralizar ou eliminar dissidentes políticos, domesticar as classes subalternas e manipular ideologicamente a classe média. Para a abordagem organizacional, a mediação exercida pela polícia entre a lei impessoal e o universo de cidadãos é problemática.

É bem conhecida a tendência de organizações policiais à execução de funções judiciárias — o “Esquadrão da Morte” constituindo o exemplo mais dramático — e, rotineiramente — refletindo-se nos padrões de “cooperação antagonística” que configuram mais instâncias de

rivalidade e conflito interorganizacional do que o formalmente esperado —, a submissão da polícia a premissas decisórias (ou a “aplicação de normas”) formuladas pelo Judiciário.⁶

Já se notou também que a “lógica em uso” do policial implica normalmente inversão dos formalismos legais de processamento de criminosos. Mais do que categorias legais, ideologias e estereótipos formulados organizacionalmente orientam a ação dos membros de “linha” em sua atividade rotineira⁷ e estas ideologias e tipificações tornam mais econômica a ação policial,⁸ na medida em que esta é orientada para a vigilância e controle das “classes perigosas”.⁹

Entretanto, mesmo tendo o poder de interpretar a lei (cu de decidir instâncias de aplicação ou não de categorias legais a atos e indivíduos), falta à polícia — ao contrário do Exército — a capacidade de moldar a estrutura institucional da sociedade a suas definições de missão e objetivos. Este baixo poder institucional (frequentemente discutido na literatura em termos de “isolamento” ou “desconfiança” em relação a instituições e grupos centrais na sociedade) con-

trasta fortemente com o poder do policial frente a sua clientela, e quando nos referimos a problemas como recalitrância, “lógica em uso”, ideologias e tipificações, estamos tentando definir como a organização policial estrutura suas atividades e utiliza seu poder na sociedade.

A ORGANIZAÇÃO POLICIAL: ESTRUTURA FORMAL E ATIVIDADES PRÁTICAS

Convencionalmente, a análise organizacional procede através da identificação de estruturas formais de coordenação de indivíduos e suas atividades, no sentido de alcançar objetivos previamente definidos. Estas estruturas são afetadas, por um lado, pelo meio-ambiente e, por outro, pelas tecnologias disponíveis para o processamento de matéria-prima em produtos organizacionais.¹⁰

Aplicado à análise da organização policial, este paradigma leva à formação de modelos contraditórios. A ênfase na estrutura formal corresponde a construção do modelo “quase-militar” da polícia, onde a autoridade é fortemente centralizada, os

níveis hierárquicos são claramente distintos e a coerência entre estrutura e atividade prática se deve à execução, pelos níveis mais baixos da hierarquia, dos comandos emitidos pela cúpula.¹¹

Entretanto, a pesquisa empírica sobre organizações policiais desafia o modelo burocrático em alguns pontos cruciais:

— a atividade policial é, em grande parte, voltada para relações externas e conflitivas (com o sistema legal, com a clientela, com o sistema político);¹²

— esta atividade demanda alocação de discreção nos níveis hierárquicos mais baixos da organização: o significado da lei e da ordem é determinado nos encontros rotineiros e cotidianos do policial e sua clientela nas ruas;¹³

— isto porque o policial enfrenta situações ambíguas, dificilmente decididas por “planejamento” ou consulta a níveis hierárquicos superiores;¹⁴

— estes, por sua vez, têm como base de autoridade não tanto a posição funcional, mas qualidades pessoais¹⁵ e estes padrões de “subordinação personalizada” permeiam as relações entre níveis hierárquicos na organização policial.¹⁶

³ Ver Edmundo Campos Coelho, *Em Busca de Identidade: O Exército e a Política na Sociedade Brasileira*, Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1976.

⁴ Sobre este tema ver P. Selznick, “Foundations of a Theory of Organizations”, *American Sociological Review*, 13, 1948, pp. 25-35.

⁵ Charles Perrow, *Complex Organizations: A Critical Essay*, Glenview, Scott, Foresman and Company, 1979 (2ª Edição), caps. 5 e 6.

⁶ Ver Albert J. Reiss, Jr. e David J. Bordua, “Environment and Organization: A Perspective on the Police”. In: D. J. Bordua, Ed., *The Police: Six Sociological Essays*. New York, John Wiley & Sons, 1967, pp. 25-55.

⁷ A. Cicourel, *The Social Organization of Juvenile Justice*, New York, John Wiley & Sons, 1968, pp. 112-123.

⁸ C. Werthman e I. Piliavin, “Gang Members and the Police”. In: D. J. Bordua, Ed. *op. cit.*, pp. 56-98.

⁹ D. Matza, *Becoming Deviant*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1969.

¹⁰ Ver, por exemplo, Charles Perrow, “A Framework for Comparative Organizational Analysis”, *American Sociological Review*, 32, n.º 2, Abril, 1967, pp. 194-208 e Stanley H. Udy, “The Comparative Study of Organizations”. In: J. G. March, Ed., *Handbook of Organizations*, Chicago, Rand McNally, 1965, pp. 678-709.

¹¹ Ver John M. Jermier e Leslie J. Berkes, “Leader Behavior in a Police Command Bureaucracy: A Closer Look at the Quasi-Military Model”, *Administrative Science Quarterly*, 24, Março, 1979, pp. 1-23.

¹² Ver A. J. Reiss, Jr. e D. J. Bordua, art. cit.

¹³ Cf. A. Cicourel, *op. cit.* e C. Werthman e I. Piliavin, art. cit.

¹⁴ C. Werthman e I. Piliavin, art. cit.

¹⁵ R. L. Peabody, “Perceptions of Organizational Authority”, *Administrative Science Quarterly*, Março, 1962, pp. 463-482.

¹⁶ A. J. Reiss, Jr. e D. J. Bordua, art. cit.

Estes pontos configuram, em linhas gerais, um modelo discricionário de organização policial, onde o foco se desloca da estrutura formal para a “realidade de senso comum do trabalho policial” (P. Manning), visto como o exercício de um papel mediador entre a estrutura burocrática e seu meio ambiente. Esta atividade mediadora necessita autonomia porque ela é, em grande parte, exercida fora do campo de observação de superiores hierárquicos (na rua, em locais “suspeitos”) e um dos correlatos da discreção é a capacidade dos níveis inferiores de resistência a estratégias formais de controle organizacional (pela manipulação de informação, pela interferência nos cursos posteriores de processamento de clientela etc). Organizações policiais experimentam intensamente o “paradoxo da discreção” – a coexistência da autonomia de funcionários de nível hierárquico inferior com a rigidez de controles burocráticos formais.¹⁷

Ora, o “paradoxo da discreção” (ou a tensão entre burocracia e profissionalismo, estrutura formal e atividades práticas, controle e autonomia) aproxima a análise da organização policial de alguns desenvolvimentos recentes na teoria organizacional.¹⁸ Esta perspectiva – ao contrário do paradigma convencional que vê, na implementação de um modelo racional, a lógica da atividade organizacional – define organizações como sistemas debilmente integrados: “elementos estruturais são apenas frouxamente ligados uns aos outros e a ati-

vidades, regras são freqüentemente violadas, decisões freqüentemente não são implementadas e, se implementadas, têm conseqüências incertas, tecnologias têm eficiência problemática e sistemas de avaliação e inspeção são subvertidos ou tomam-se tão vagos que possibilitam pouca condenação.¹⁹ Entretanto, é através da crença de que atividades práticas derivam e são controladas pelo desenho racional da estrutura que organizações adquirem legitimidade junto ao ambiente externo.

Este trabalho procura explorar a utilidade da perspectiva organizacional para a “compreensão” da polícia civil. Usamos, em caráter exploratório e preliminar, dados empíricos resultantes de entrevistas em profundidade com policiais em diferentes posições hierárquicas e de alguns meses de observação em delegacias distritais e especializadas na região metropolitana de Belo Horizonte.

A ESTRUTURA FORMAL E SEUS USOS

A polícia segue padrões burocráticos rígidos de organização. No topo da hierarquia está o Secretário de Segurança Pública (o Chefe de Polícia), ao qual se subordinam diversos Departamentos e Superintendências, administrativos e operacionais. Ao nível de distrito policial, cabe ao delegado presidir inquéritos e processos, secretariados por escrivãos e escreventes. Peritos criminais e investigadores oferecem evidências e informações que são incorporadas aos

processos. A estrutura das delegacias é análoga à estrutura do judiciário, expressando as exigências do Código Processual Penal. O Quadro 1 mostra, simplificadamente, a estrutura da polícia metropolitana.

O acesso às diversas carreiras policiais se dá através de concursos públicos, cada carreira exigindo requisitos mínimos de escolaridade, e a socialização se completa em cursos formais, realizados na Academia de Polícia Civil. Cada carreira se subdivide em diversas classes e a promoção a cada uma delas segue os critérios de mérito e antigüidade. Estes são regulados pela própria profissão, através do Conselho Superior da Polícia Civil.

Centralização, hierarquia, disciplina, princípio de carreira, universalismo e profissionalismo são atributos que aproximam a Polícia Metropolitana do modelo “quasemilitar”²⁰ e que permitem insular a organização de seu ambiente – especialmente em relação ao envolvimento político. Entretanto, entrevistas com policiais introduzem alguns problemas nesta descrição estrutural.

O primeiro deles tem a ver com a natureza das relações entre ocupantes das diversas posições na hierarquia. Este relacionamento aparece nas entrevistas como fortemente personalizado. O delegado é descrito como um modelo de comportamento para seus subordinados e seu estilo pessoal se imprime na delegacia.²¹ Em contrapartida, ele depende da lealdade de inspetores e subinspetores para controlar investigado-

res e carcereiros (embora a supervisão constante, na delegacia, apareça freqüentemente como um atributo do delegado competente), o que implica “perdoar certas coisas que eles fazem”.²² Daí o alto grau de coesão entre delegados, inspetores e investigadores, e a tendência ao estabelecimento do que um dos entrevistados chamou de “microgrupos”, como unidade da estrutura social da polícia: grupos integrados, formados em grande parte por escolha pessoal do delegado e que o acompanham ao longo de sua carreira.

Lealdades pessoais, entretanto, não implicam redução de distâncias hierárquicas, que são reafirmadas cerimonialmente no cotidiano da organização – delegados usam terno e gravata, enquanto os demais policiais se vestem informalmente; o delegado é sempre tratado como doutor; comunicações de ocorrências utilizam a segunda pessoa do plural e inferiores só entram na sala do delegado a seu comando. Uma outra dimensão do personalismo diz respeito à identidade entre posição e pessoa nos níveis mais altos da hierarquia: “Falar mal do órgão X é falar mal do delegado e falar mal do delegado é falar mal de toda a classe”.²³ Esta identidade amplia a precariedade dos mecanismos formais de avaliação e inspeção.

Algumas características específicas da carreira policial contribuem para a ampliação deste problema. Uma delas é a distribuição temporal do trabalho policial. A

¹⁷ Ver J. M. Jermier e L. J. Berkes, art. cit. e Jeffrey M. Prottas, “The Power of the Street Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies”, *Urban Affairs Quarterly*, 13, 1978, pp. 285-312.

¹⁸ Ver M. Meyer et al., *Environments and Organizations: Theoretical and Empirical Perspectives*, San Francisco, Jossey-Bass Inc., 1978 e John W. Meyer e Brian Rowan, “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, *American Journal of Sociology*, 83, nº 2, setembro, 1977, pp. 340-363.

¹⁹ J. W. Meyer e B. Rowan, art. cit., p. 343.

²⁰ Pudemos experimentar, ao longo do trabalho de campo, diversas instâncias de sensibilidade de policiais a “ordens de cima” e a probabilidade de censura por superiores: diversas entrevistas foram concedidas após consulta ao Secretário e para termos acesso às delegacias percorremos todos os níveis hierárquicos entre o Delegado e a Subsecretaria de Estado.

²¹ “Se o Delegado é do tipo truculento e aparatoso, daí a pouco todos os investigadores estão exibindo armas na Delegacia”, Entrevista, ou “O pessoal de baixo tem seus ídolos”, Entrevista.

²² Entrevista.

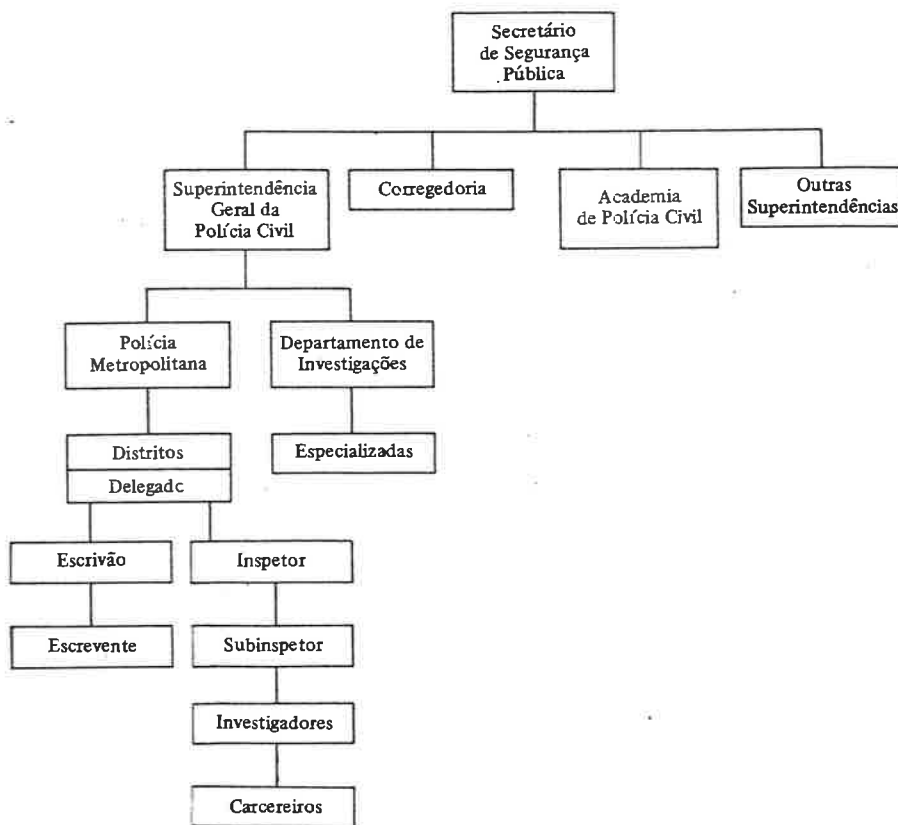
²³ Entrevista.

distribuição semanal rotineira do trabalho de um investigador é a seguinte: trabalha – 14 horas; folga – 54 horas; trabalha – 4,30 horas; folga – 24 horas. Isso quer dizer que o policial, nos níveis inferiores da hierarquia, tem condições de desenvolver outros tipos de atividade (o que constitui, invariavelmente, uma das motivações centrais para a permanência de investigadores

na organização), geralmente relacionados com a atividade policial (motorista, guarda particular etc.), implicando a possibilidade de utilização da “carteirinha” e, conseqüentemente, no uso privado de recursos organizacionais.

Outra diz respeito à remuneração do trabalho. A polícia se julga mal-remunerada:²⁴ cerca de 70% do salário de policiais

Quadro I
Estrutura Formal da Organização



²⁴ A referência aos baixos salários é uma constante no discurso policial que avalia a própria organização: porque salários são baixos, a profissão perde a capacidade competitiva no mercado e a

correspondem a gratificações de Regime Policial e de Tempo Integral, que não são incorporadas na aposentadoria. Nos níveis mais baixos da hierarquia, a conjugação de regime de trabalho flexível e baixa remuneração pode transformar a ocupação policial em atividade secundária. Entretanto, uma resposta comum é a saída da organização.²⁵ Nos níveis mais altos, há um estímulo inverso: “Delegado só sai da polícia na alça do caixão”.²⁶ Mas é ilusório explicar apenas pela variável salarial o caráter vitalício que assume a atividade policial: “o sujeito saindo da ativa perde todas as prerrogativas”.²⁷ Vantagens salariais é uma delas, mas há outras, também relevantes. Por um lado, a atividade policial implica “brincas”, conflitos personalizados com indivíduos e grupos afetados no curso da ação policial. Neste caso, “estar sob as asas da polícia” significa proteção pessoal em relação a interesses grupais ou individuais atingidos. Por outro, a resistência à aposentadoria é uma resposta ao isolamento social (que discutiremos mais tarde) intensamente experimentado pelo policial: “a classe é um apoio diante da marginalização da gente pela sociedade”.²⁸ Assim, incentivos como a manutenção do salário indireto, a segurança em relação a ini-

migos externos e a proteção contra um ambiente hostil contribuem para ampliar a dependência individual em relação à organização, intensificando seu caráter de “comunidade de destino” e afetando o desenho racional da estrutura formal.

Na medida em que o quadro de pessoal da polícia é limitado e a renovação é lenta nas classes superiores, a estrutura organizacional pode ser descrita como uma pirâmide de vértice bem agudo, composto por 36 delegados gerais, que ocupam as posições de mando na organização.

Este poder se institucionaliza no Conselho Superior de Polícia Civil – composto por 7 delegados gerais em chefias de Superintendências e Departamentos –, que assessora o Secretário de Segurança Pública, funciona como câmara disciplinar e, o que é estratégico, decide sobre nomeações e promoções (concursos públicos definem apenas a entrada na classe inicial de cada carreira). Há, portanto, uma “perpetuação de pessoas na direção”²⁹ que, agregada às dimensões de personalismo nas relações organizacionais, introduz a politização na polícia: “o pessoal de baixo tem que ficar muito ligado ao pessoal de cima, que é sempre o mesmo”.³⁰

A politização na polícia tem signifi-

organização é forçada a recrutar mão-de-obra abaixo dos padrões satisfatórios, o que afeta negativamente a performance da polícia.

²⁵ O *turn-over* é maior entre escrivãos e peritos criminais, principalmente: “os universitários que passam no concurso tentam ser delegados, não conseguem e vão embora ... Cerca de 25 delegados se transferiram recentemente para o Ministério Público, onde o salário é mais alto e há menor fiscalização” – Entrevista.

²⁶ Entrevista.

²⁷ Entrevista.

²⁸ Entrevista. “Para a polícia, vingar a morte de policial é ponto de honra”.

²⁹ Entrevista.

³⁰ Entrevista.

cados diferentes conforme o nível hierárquico e a atividade (administração e “linha”) do policial. Para o pessoal de nível hierárquico mais baixo, estar bem situado na política da organização significa a possibilidade de desvio de função — a substituição do plantão policial com seus custos por uma função burocrática na Secretaria de Segurança Pública, conservando as vantagens salariais e os descansos regulamentares do serviço de linha — e/ou promoção mais rápida. Para os delegados, participar do grupo hegemônico quer dizer chances maiores de promoção, de escolha de postos (alguns implicando vantagens salariais) e de exercício de influência na Secretaria. Policiais de “linha” são geralmente críticos em relação à influência política na determinação da carreira: “A gente trabalha de estourar maloca, se arrisca, segura a barra, compra bronca para todo lado, não é promovido a não ser por antiguidade e ainda está sujeito a levar um PC-10”.³¹

A rígida determinação burocrática da “polícia de carreira”, a realidade prática da “micropolítica” organizacional opõe a “carreira de polícia” — a mobilidade ocupacional através de investimentos políticos bem-sucedidos —, que implica o respeito a algumas regras básicas como condição para o desenvolvimento da carreira: o policial não deve aparecer demais, principalmente na Imprensa; deve sempre explicitar a participação de superiores hierárquicos em seus atos profissionais e, o que é fundamental, não deve ter “bronca” na Corregedoria.

Personalismo, vitaliciedade e controle

político de chances de promoção na carreira configuram uma nova imagem estrutural de características quase feudais, cuja unidade é constituída pelo que um dos entrevistados chamou de “pirâmides paralelas” ou “microgrupos” liderados por delegados gerais que barganham e competem por vantagens pessoais na alocação e promoção de pessoal. Portanto, para os delegados gerais, a participação no Conselho Superior de Polícia Civil toma-se uma condição crucial para o exercício de poder na organização.

Daf o caráter peculiar do conflito na organização policial: embora alguns entrevistados tenham sugerido uma linha ideológica de clivagem, separando “policiais mais policiais”³² de “policiais que têm o direito à frente da atividade policial”, para a maioria deles o conflito na polícia se trava entre “pirâmides paralelas”, competindo por vantagens relativas para o grupo. Mas, sendo um conflito inter pares, suas regras são bastante claras — o dissenso interno não afeta a coesão da categoria frente a pressões externas: “Briga de delegado é igual briga de marido e mulher. Se alguém de fora entra, eles fazem as pazes e se unem contra o cara”.³³ Por outro lado, o resultado das “guerras internas” é a marginalização política das “pirâmides paralelas” derrotadas: o grupo dominante comanda mas “não pisa na moela do adversário”, que espera “no corredor” as alterações na composição dos postos centrais para a volta ao poder.

Entretanto, a capacidade da autoridade central (o Secretário de Segurança Pública) de afetar esta estrutura de poder

está limitada ao rodízio de delegados gerais entre as 36 posições fundamentalmente destinadas a eles — e este rodízio é problemático. Se por um lado “o rodízio é salutar, mesmo sem fatos objetivos, porque desfaz ligações”,³⁴ por outro afeta o desenvolvimento de especialidades na organização: “temos delegacias especializadas, mas não temos policiais especializados. Quando muda o delegado, ele leva o seu grupo e até a mesa”.³⁵ Portanto, o poder da autoridade central é limitado, principalmente quando esta autoridade é “externa” à organização, recrutada no Exército. O controle militar sobre a Secretaria de Segurança Pública implica tanto mudanças constantes na Chefia de Polícia (se o Secretário é militar da ativa só pode exercer o posto por 2 anos, ou seja, “quando ele começa a entender o problema, ele sai”)³⁶ quanto uma clara distância profissional entre o militar e os delegados bacharéis em direito.

O Secretário dispõe de algumas estratégias de intervenção que têm sido utilizadas na organização. Uma delas é o rodízio nas Chefias. Outra é a aceitação tácita do poder de um grupo, que passa a dirigir a política interna da organização. Mas, em ambos os casos, o resultado final é o mesmo — a captura da autoridade central por grupos na organização. Criando um novo grupo ou apoiando-se numa das facções existentes, o Secretário se isola no Gabinete: “um ou outro é mais flexível, mas a maioria não assimila a política e se iden-

tifica mais com a PM por causa da formação”.³⁷

Mas se o Secretário de Segurança tem pouca capacidade de intervenção na política interna da polícia — a arena onde grupos competem por bens materiais e simbólicos —, ele é o Chefe de Polícia e a obediência a ordens superiores como característica comportamental da polícia não é subvertida pelos conflitos internos: “polícia é funcionário público e funcionário dança conforme a música. A hierarquia é respeitada”.³⁸

A estrutura “quase feudal” é uma descrição racionalizada da política interna da organização, no sentido em que oferece prescrições para a mobilidade ocupacional do policial e critérios para determinação do poder relativo de grupos internos. Atividade política e estrutura formal articulam-se frouxamente — a autoridade central retém o poder de selecionar o grupo dirigente; “pirâmides paralelas” reproduzem, em menor escala, as linhas hierárquicas formalmente estabelecidas e lealdades pessoais ampliam a capacidade das autoridades de mobilizar energia dos subordinados para fins organizacionais.

Entretanto, há uma nítida disjunção entre a atividade política, dominada por dimensões particularistas e personalizadas, e a estrutura formal burocrática.³⁹ o desenho racional permite à organização policial apresentar-se como uma agência de implementação de justiça igualitária. Recruta-

³¹ Entrevista. PC-10 é o último documento do inquérito policial, onde o criminoso é identificado.

³² Ou seja, com uma definição de papel do tipo “guerreiro contra o crime”. Uma definição precisa é dada por uma citação constante em documentos da Associação dos Delegados: “Na Polícia, não há lugar para os tímidos, os acomodados e os covardes. Nela só deverão permanecer os fortes e os valentes” (Dr. Luiz Soares da Rocha).

³³ Entrevista.

³⁴ Entrevista.

³⁵ Entrevista.

³⁶ Entrevista.

³⁷ Entrevista.

³⁸ Entrevista.

³⁹ Sobre os mecanismos de disjunção (*decoupling*) entre estruturas e atividades organizacionais, ver Meyer e Rowan, art. cit. e Meyer *et al.*, *op. cit.*

mento em bases universalistas (envolvendo concursos públicos, cursos de aperfeiçoamento, estágios probatórios, requisitos educacionais), controle profissional de promoções e punições, e existência de órgãos de fiscalização do comportamento público e privado do policial legitimam a organização em dois sentidos cruciais. Universalismo e impessoalidade demonstram que a organização não será capturada por interesses privados na sociedade; códigos disciplinares e órgãos de correição asseguram a capacidade de controle organizacional sobre os membros, sua subordinação ao sistema legal e sua responsabilidade a críticas e pressões externas.

A ATIVIDADE PRÁTICA DA ORGANIZAÇÃO POLICIAL

As imagens de organização discutidas acima dizem muito pouco sobre o que se passa nos distritos policiais. O “delegado de cúpula”, habitante típico das “pirâmides paralelas”, cede lugar aqui ao “delegado de ação”, e o policial “linha de frente” substitui o policial em desvio de função nas hierarquias internas de prestígio. Há poucas referências à “polícia de carreira”: ao tema da profissão se sobrepõe a definição da atividade policial como vocação. A distribuição de justiça como objetivo organizacional se transforma na busca de clientes para o bem coletivo, categorizados como vítimas, suspeitos ou criminosos.

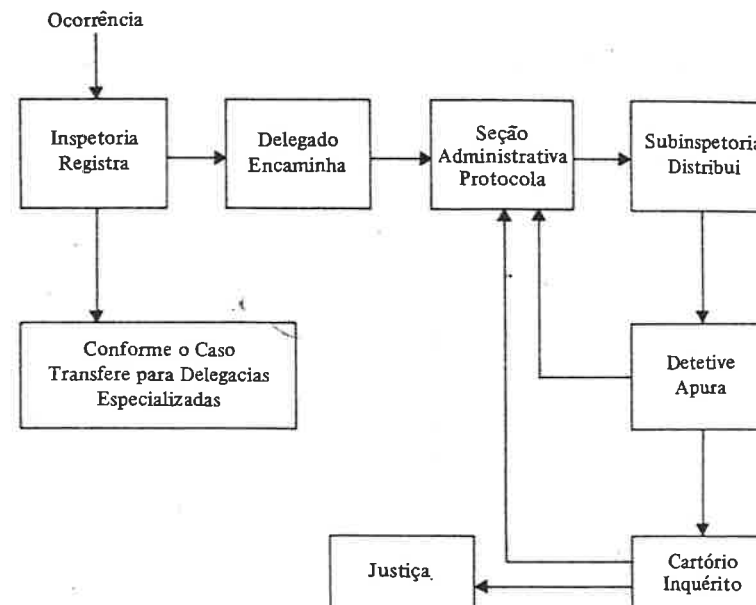
Administração e operação realizam-se em locais distintos mas articulam-se através de mecanismos como: (1) decisões administrativas sobre alocação de pessoal e recursos nos distritos policiais; (2) participação de delegados de classes inferiores em “pirâmides paralelas”; (3) experiências anteriores de carreira de “delegados de cúpula” na linha de frente ou (4) participação coletiva em organizações profissionais. Mas es-

ta articulação é pouco estruturada. Policiais “linha-de-frente” frequentam pouco a Secretaria de Segurança Pública e ressentem-se da sobreposição de critérios políticos a padrões profissionais na atribuição organizacional de mérito e prestígio ou da baixa capacidade de aquisição de recursos (embora aceitem como contingência não-manipulável alocações e cortes de recursos decididos unilateralmente pela cúpula administrativa). Em outras palavras, a “linha de frente” se mostra pouco interessada e envolvida na “micropolítica” da organização: seu problema central não se encontra na estrutura formal mas no ambiente da organização.

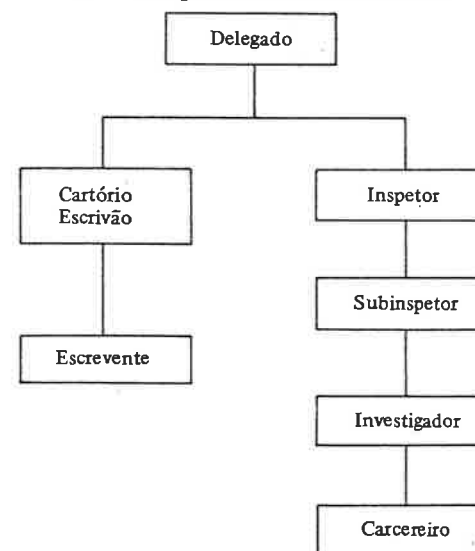
A estrutura do distrito policial é relativamente simples. Ocorrências (ou “brincas”) são registradas na Inspetoria por vítimas (ou representantes legais), policiais-militares do Batalhão de Rádio-Patrolha e investigadores em atividades de ronda. Registrada a ocorrência, esta é enviada ao Delegado, que a encaminha à Seção Administrativa para Protocolo. Daí ela é transferida para a Subinspetoria, que designa um investigador para a sua apuração, assim como peritos criminais para a confecção de laudos periciais. Verificada a procedência, o Cartório instaura o inquérito, presidido pelo Delegado. O Escrivão de Polícia autua as peças, convoca vítimas, testemunhas e suspeitos, que são interrogados pelos investigadores. Terminado o inquérito, este pode ser arquivado na própria delegacia ou enviado à Justiça (que pode devolvê-lo à Delegacia para maiores esclarecimentos). Os quadros ao lado mostram a estrutura e o fluxo rotineiro da atividade judiciária de um distrito policial típico.

Mas é ilusório confundir a atividade rotineira da polícia judiciária com a atividade do distrito policial. Muitas ocorrências registradas não resultam em inquéritos (seja por falta de informação, seja por consti-

Quadro 2
Fluxo de Atividades (Judiciárias)



Quadro 3
Estrutura Típica de um Distrito Policial



tuírem instâncias de “bagunça”, arbitradas pelo policial no local ou mediante a pacificação das partes na delegacia). Além disso, grande parte da atividade policial é administrativa — atestados, alvarás, licenciamentos etc. Ambas as atividades — judiciária e burocrática — são altamente formalizadas e o produto final de ambas é a categorização — na forma de inquéritos, atestados e certificados — de atos e indivíduos (vítima × indiciado; capaz × incapaz para o trabalho; bons antecedentes × nota desabonadora etc).

A “linha de frente” encontra sua definição ocupacional na atividade judiciária, que se legitima enquanto aplicação da sistemática processualística penal. Mas estes códigos legais não descrevem acuradamente a prática do inquérito policial: “quando o inquérito é instaurado, ele já está quase pronto. A gente já sabe quem é o criminoso”.⁴⁰ Não se trata, de forma alguma, de incompetência na implementação de determinações legais (escrivãos consideram o conhecimento do “ritual do inquérito” um elemento fundamental de seu sentido de “honra” profissional) ou de uso de elementos informais para a realização de produtos formalizados. A atividade prática do inquérito policial é orientada, por um lado, por avaliações organizacionais da adequação dos instrumentos legais disponíveis para a apuração de “brincas” e, por outro, pela aplicação a casos concretos de teorias e estoques de conhecimento policiais sobre a natureza do fenômeno criminoso e seus atores.

Para os policiais, os instrumentos le-

gais “manietam a polícia”.⁴¹ “não temos amparo legal com que enfrentá-los (os forada-lei) sem sérios riscos, ao passo que eles nos enfrentam com a lei da bala e da peixeira, sob o pálio dos direitos humanos”.⁴²

O ponto central de crítica é a Lei nº 4898/66, que pune a prisão por averiguações (ou correcional): “se a polícia não ... prende [os marginais] em flagrante, não pode fazê-lo depois, mesmo que identificados por testemunhas e pela vítima, para interrogatório. E, se não são identificados, jamais o serão, e contra eles jamais existirá mandado de prisão expedido pela autoridade competente que, aliás, mesmo nos casos de flagrante, costuma perder o prazo para a formação de culpa, em regra geral”.⁴³ Daí a polícia se ver “obrigada a trabalhar fora do formalismo”. Isso implica o poder do policial (ou do delegado, na conclusão do inquérito) de interpretar categorias legais que dão margem a ambigüidade (como definir, por exemplo, o limite legal entre o furto e o roubo numa “tombada” que resulta em fratura de costelas ou a categorização de um evento como “disparo de arma de fogo” ou “tentativa de homicídio”, que são vistas como irrelevantes (crimes de sedução) ou de conseqüências socialmente perversas (como a categorização de “adultério” ou “lesões corporais” aplicada a conflitos familiares, que pode ter como conseqüência a ruptura de famílias relativamente estáveis).

Mas o significado crucial do trabalho “fora do formalismo” é a prisão correcional como condição para a eficiência da atividade policial: “para ter sucesso, o

inquérito começa de trás para a frente, com a detenção dos suspeitos”,⁴⁴ porque “as prisões ilegais são funcionais e operacionais”. É “o exemplo da própria dinâmica do trabalho policial, que é trabalhar com a clientela marginal e não com o crime propriamente”.⁴⁵

Assim, comunicada uma ocorrência e existindo uma vítima, a investigação busca não tanto a apuração do crime,⁴⁶ mas a identificação, na “clientela marginal” da organização, de possíveis autores do crime. Para isto, não são necessárias categorias legais; antes, são usadas tipificações⁴⁷ que articulam atos (modalidades de ação criminosa) a comportamentos e atitudes típicos de atores. Tipificações surgem tanto da experiência subjetiva do policial quanto de seu treinamento prático adquirido na carreira.

O estoque de conhecimento do policial inclui, em primeiro lugar, tipificações sobre o “vagabundo” que permitem a ele distinguir membros das “classes perigosas” de indivíduos das “classes trabalhadoras”. O critério definidor pode ser formal (posse de carteira de identidade e, principalmente, de carteira de trabalho assinada) mas este, embora importante no contexto de justificação da detenção, não é essencial na investigação, podendo mesmo induzir a erro:

“vagabundo esperto é superdocumentado, não vai dar bofeira de dançar por falta de documento”.⁴⁸ Daí a utilização de outros critérios, alguns objetivos, como o exame das mãos dos suspeitos (“vagabundo” geralmente não tem calos nas mãos) e outros mais sutis: a polícia reconhece o vagabundo pelo “jeito” — uma expressão indéxica que inclui o uso de expressões lingüísticas,⁴⁹ corporais e faciais: “o marginal muda de cor quando vê um cana, muda o jeito completamente e da mesma forma que um policial conhece o marginal, o marginal conhece o cana e tira o time”.⁵⁰

Em segundo lugar, o estoque de conhecimento do policial permite a categorização de tipos de “vagabundos”. A tipificação mais geral divide a clientela marginal em duas amplas modalidades: a “leve” e a “pesada”. A “leve” é constituída pelo conjunto de carreiras marginais voltadas para o furto, incluindo modalidades e especialistas como “tombadinhas” e “tombadões”; “palqueiras”, “descuidistas” e “punguistas”; “ventanistas” e “engomadores”; o “mercado paralelo” e os “vigaristas”. A “pesada” inclui assaltantes. O que distingue “leve” e “pesada” não é apenas uma questão de coragem pessoal, mas principalmente de inteligência: o profissional da “leve” é avaliado como um especialista, que de-

⁴⁰ Entrevista.

⁴¹ Entrevista.

⁴² D. P. Rocha e J. B. Barreto, *Carta aos Policiais*, mimeo., p. 12.

⁴³ Entrevista.

⁴⁴ Entrevista.

⁴⁵ Entrevista.

⁴⁶ “O furto é raramente apurado com ajuda da polícia técnica”. Entrevista.

⁴⁷ Usamos o conceito de tipificação no sentido atribuído a ele por A. Cicourel, *op. cit.* — teorias de senso comum que categorizam e avaliam objetos, indivíduos ou comportamentos.

⁴⁸ Entrevista.

⁴⁹ Por exemplo, este bilhete encontrado em um dos distritos: “Vai na mina, descola um carvão e procura o alívio. O alívio fica no final do carretel do carangão. A situação tá preta. O Cardeal já me botou no piano”. Ver glossário em anexo, para estas e outras expressões lingüísticas.

⁵⁰ Entrevista.

envolve treinamentos e habilidades a nível tanto organizacional (“trombadas” e “palcas” geralmente incluem a coordenação de duas ou mais pessoas na seleção, abordagem e neutralização de vítimas) quanto operacional. Esta distinção torna-se clara quando policiais opõem o arrombador ao assaltante: o arrombador competente desenvolve um estilo pessoal que possibilita ao policial experiente identificar o autor pelas características do crime, enquanto o assaltante usa a violência física como recurso. Destas distinções emerge uma hierarquia de ocupações criminosas: estelionatários encontram-se no estrato superior, enquanto assaltantes ocupam o escalão mais baixo.

Ao lado de categorizações de atores de mercado criminoso, o estoque de conhecimento da organização descreve modelos de articulação entre categorias (ou formas de divisão e organização do trabalho criminoso). O “trombadinha” não furta apenas transeuntes (pessoas idosas e mulheres, preferencialmente) – ele “faz” também automóveis. Talões de cheques e documentos de identidade são recursos valiosos e escassos que “trombadinhas” oferecem a estelionatários (o “mercado paralelo”); armas são vendidas ao pessoal da “pesada”. Estes estão sempre ligados a um receptor que é ao mesmo tempo o agente de comercialização de mercadorias roubadas e o fornecedor de armas e de assistência legal. O policial enfrenta, ainda, o problema da precariedade da atribuição de categorias nominais a indivíduos em carreiras dinâmicas: “quando eu enfrento um marginal não me interessa saber se o cara é da le-

ve ou da pesada, porque não confio em aparência, confio em mim e no meu 38, mais ainda no meu 38”.⁵¹ Um fato ocorrido em um dos distritos ilustra esta ambigüidade: um investigador envolveu-se em luta corporal com um “trombadão” que conseguiu escapar com a arma do investigador. O delegado se viu diante de duas hipóteses de investigação. Armado com um 38, o “trombadão” poderia tanto transitar da “leve” para a “pesada” quanto vender a arma para indivíduos da “pesada” de sua rede de relacionamento pessoal. Assim, dado o risco potencial envolvido na interação com a clientela, a racionalidade prática do policial requer tanto o uso de simplificações tipológicas do mercado criminoso quanto a “suspensão” de categorias em encontros concretos com “tipos”.

A articulação entre indivíduos e modalidades de ação criminosa torna-se possível pela acessibilidade de informação “de dentro” ao policial. Este sabe que a eficiência do trabalho de investigação constitui, em grande parte, função do acesso a uma rede de informantes confiáveis, que “dá a ele estatísticas informais de quem está na rua”.⁵² Informantes competentes são, por um lado, bicheiros, cafetinas e “cagoetes”. Bicheiros controlam a vida financeira de “vagabundos” – “fulano está gastando muito dinheiro e não ganhou no bicho”.⁵³ Bordéis são arenas institucionalizadas de interação de vítimas, criminosos e policiais. A vulnerabilidade de bicheiros e cafetinas à pressão policial transforma a informação em instrumento de barganha entre atividades ilegais e a organização repressiva, que passa a “tolerá-las” estrategicamente.

⁵¹ Entrevista.

⁵² Entrevista.

⁵³ Entrevista.

A utilização do “cagoete” como informante é mais complexa. O “cagoete” geralmente é um elemento da “leve”, “um cara medroso e que nunca fixa residência em lugar nenhum”.⁵⁴ A “parada de cagoetar” é, inicialmente, utilitária – um acordo com o policial para se livrar de uma “bronca” ou mesmo ganhar dinheiro. Entretanto, “o marginal, quando descobre o cagoete, os dias dele estão contados”,⁵⁵ surgindo daí o intercâmbio de informação por proteção policial. Este intercâmbio é bastante desigual para o “cagoete”, que controla menos recursos que o bicheiro ou a cafetina na interação com a polícia, a qual pode testar constantemente sua lealdade e reforçar sua dependência: se o policial desconfia do “cagoete” (porque este “abre a boca” ou supostamente retém informação relevante), “o policial convida outro policial de outra delegacia para dar um mofo no cagoete, para dar um jeitinho nele, discipliná-lo”.⁵⁶

O intercâmbio entre informação e proteção não é tão importante para garantir a colaboração de outras fontes privilegiadas de informação: mendigos (informantes estratégicos sobre a frequência de suspeitos a locais específicos), prostitutas (“policiais devem ter amantes na zona, essas são as melhores informantes”)⁵⁷ e mulheres de criminosos. “Mulher de marginal não está muito af para ele não, porque ela

⁵⁴ Entrevista.

⁵⁵ Entrevista.

⁵⁶ Entrevista.

⁵⁷ Entrevista.

⁵⁸ Entrevista.

⁵⁹ Entrevista.

⁶⁰ Entrevista.

⁶¹ Entrevista.

quer é ficar arrumadinha, bonitinha, com um relógio Cartier no bolso e descolar uma graninha para sair à noite e tomar as suas, além do mais acompanhada com o cara que é fera das mãos”.⁵⁸ A aquiescência da “mulher do bandido” é um misto de utilitarismo e reação a uma situação de abandono pelo bandido: “você chega nela firme, com umas boas conversas, solta uma micharia de grana nela e garante uma segurança por parte da polícia para o futuro dela”.⁵⁹

Tipificações orientam também o policial na busca de evidências – via interrogatório – de culpabilidade. Em muitos casos, a própria vítima pode ser o objeto inicial de suspeita. Por isso, é preciso “ver na hora o estado emocional do interrogado, como ele chega aqui para fazer a queixa, porque muitas vezes ele está envolvido ou a queixa é falsa”.⁶⁰ Técnicas de interrogatório variam com o tipo de crime – neste nível, a polícia opera uma clara distinção entre homicidas e “chorros”: “O homicida tem lá suas razões. Muitas vezes a gente conclui o inquérito dizendo – matou por motivos fúteis. Fúteis para a gente, para ele não eram, tanto que ele matou”.⁶¹ O interrogatório do homicida é um esforço para estabelecer “conexões de sentido” entre motivo subjetivo e ação – implica uso de empatia e, assim, “se você fala mais alto com um

homicida, ele não abre a boca".⁶² Em oposição, o "chorro" "se não leva uns tapas, não fala. A única forma de tirar alguma coisa dele é criando um clima pesado, com interrogatórios enérgicos".⁶³ O grau de energia empregado varia em função da familiaridade entre suspeito e policial, estabelecida em múltiplos encontros e entradas no distrito. "O tarimbado não confessa fácil e sempre guarda parte de seus delitos porque assim que entrar em outra delegacia pode dizer o resto ou parte do que não disse antes".⁶⁴ Em contraste, "o virgem nem precisa pendurar que ele dá o serviço logo".⁶⁵ Esta distinção orienta a alocação de pessoal na atividade do interrogatório; "os mais tarimbados cuidam dos mais tarimbados, e calouros, com assistência de um detetive mais experiente, cuidam dos malandros menos malandros".⁶⁶

Tipificações e informação "de dentro" sobre a criminalidade tornam possível para o policial ligar atividades criminosas a membros individuais da clientela marginal, com "sua psicologia, hábitos e manias".⁶⁷ Tipificações são geradas nos distritos policiais informalmente (não são escritas e não são armazenadas em arquivos), assim como informalmente se incorporam à atividade

prática de novos policiais: "Atividades policiais são atividades que não se aprendem na Escola. O policial aprende a trabalhar na Delegacia, onde ele tem exposição integral ao meio e onde policiais ensinam policiais".⁶⁸ Em outras palavras, tipificações sobre a natureza e composição da clientela marginal, sobre fontes competentes de informação e modos de processamento de suspeitos constituem a cultura da organização e a socialização profissional significativa o uso competente desta cultura.

Este modelo prático de socialização contrasta fortemente com o modelo formalmente prescrito — três meses de cursos na Academia de Polícia (técnicas de investigação, de processo, defesa pessoal, disciplinas acadêmicas etc.) e três meses de estágio em delegacias. Os cursos formais, além do objetivo de "moldar" tecnicamente o profissional, buscam "mudar a mentalidade dos novos policiais, dando a eles novos conhecimentos científicos da criminologia e ensinando técnicas científicas de interrogatório".⁶⁹ Entretanto, no estágio, o novo policial "aprende que nada que ele aprendeu na Academia vai ser utilizado"⁷⁰ e, "em pouco tempo, já está pegando todos os vícios do pessoal antigo".⁷¹ Assim,

os cursos da Academia de Polícia, definindo-se como meios racionais de formação profissional, no sentido de introdução de critérios técnicos e científicos na atividade prática da organização, funcionam como cerimoniais adicionais de legitimação da organização.

Esta breve descrição da atividade prática do policial mostrou que esta se organiza em torno de duas linhas. Por um lado, o produto final da atividade é a classificação formal de indivíduos em artigos do Código Penal e da Lei de Contravenções Penais (inquéritos) ou a produção de papéis burocráticos que indicam o *status* de indivíduos, objetos ou locais frente a determinações ou requisitos legais (atestados, certificados, alvarás etc.). Por outro lado, a atividade prática é o uso e ampliação da cultura organizacional. Esta dimensão independe da primeira — ela é exercida cotidianamente sem o estímulo da ocorrência e da investigação — e refere-se ao patrulhamento e vigilância constantes de sua clientela, para atualizar e ampliar o "arquivo" do policial.

A disjunção entre formalização e atividade prática torna-se explícita nos diferentes significados do inquérito. Para o investigador, o inquérito significa apenas uma ocasião de mobilização, utilização, teste ou ampliação de um estoque preexistente (em relação ao inquérito) de conhecimento. O escrivão transcreve as categorias práticas geradas pela cultura organizacional para a linguagem da processualística penal. A tradução da "lógica em uso" do policial na

"lógica reconstruída" do inquérito permite articular prática policial e aplicação da lei.

O POLICIAL E OS OUTROS: AUTOCONCEPÇÃO E REPRESENTAÇÕES

Algumas investigações empíricas sobre organizações policiais em outros contextos enfatizam o papel legitimador de uma definição "quase militar" do papel do policial: auto-identificando-se como parte de uma "guerra contra o crime", o policial justifica não apenas os investimentos societários na organização, mas o uso de violência e coerção como meios para a implementação da segurança pública.

Esta imagem guerreira transparece em textos policiais⁷² mesclada a outro tema — a incompreensão da sociedade em relação à missão institucional da polícia, definida através de uma metáfora organicista: "nossa função é intestinal. A polícia elimina do organismo social o que deve ser rejeitado".⁷³ Assim, o papel do policial equivale ao do lixeiro: "o policial é o lixeiro da sociedade".⁷⁴ Esta concepção implica uma percepção nítida de avaliações societárias negativas da atividade e do papel policial. Tal percepção se clarifica quando policiais se comparam com juízes e promotores: carreiras equivalentes na implementação da justiça. "Um Delegado, em final de carreira, com suas vantagens especiais, ganha praticamente o mesmo que um Promotor iniciante".⁷⁵ Policiais expressam um senso agudo de injustiça quando contrastam diferenciais de salário e prestígio

⁷² Ver, por exemplo, o trabalho citado na nota nº 42.

⁷³ Entrevista.

⁷⁴ Entrevista.

⁷⁵ A. G. C. Pereira, *A Remuneração dos Delegados de Polícia de Carreira*, mimeo, p. 13.

⁶² Entrevista.

⁶³ Entrevista.

⁶⁴ Entrevista.

⁶⁵ Entrevista.

⁶⁶ Entrevista.

⁶⁷ Entrevista.

⁶⁸ Entrevista.

⁶⁹ Entrevista.

⁷⁰ Entrevista.

⁷¹ Entrevista.

com diferenciais de atividade entre as duas instituições: “a Justiça é uma máquina emperrada. Enquanto a polícia funciona 24 horas por dia, a justiça só funciona 3 horas. Juiz só é bom antes de assumir o cargo; depois não faz nada que preste, chega à hora que quer, tem mil privilégios. A gente respeita juiz porque a ética manda mas como homem a gente não respeita... Aqui, coitado do policial que manda um cara para a Justiça, no fim ele é que vai ser julgado, dança. A Justiça e o juiz são muito teóricos, a polícia é que tem a prática. A polícia faz a justiça com a prática”.⁷⁶

Uma primeira dimensão conflitiva do papel do policial emerge desta comparação. Ser “fixeiro da sociedade” implica a proteção da sociedade contra o resíduo marginal, a “escória” e, praticamente, esta proteção significa a imposição autoritária de valores centrais na “periferia” social. Na medida em que a ação da Justiça é avaliada como lenta, ritualista ou preconceituosa em relação à atividade policial,⁷⁷ a proteção da sociedade impõe ao policial a assunção de papéis judiciais: “a gente prende o vagabundo, a Justiça solta, a gente torna a prender, ele sai e apronta mais ainda. Na terceira a gente faz parte de juiz”.⁷⁸

A imposição de ordem às expensas da lei para a proteção da sociedade implica conflito com a Justiça e o Ministério Públi-

co, mas não gera apoio societário para a organização policial. Policiais são sensíveis à hostilidade da opinião pública e da sociedade a suas atividades. Um indicador desta sensibilidade é a avaliação da imprensa enquanto instituição mediadora entre a polícia e o público. Para o policial, a imprensa é uma fonte de incerteza: “os repórteres fazem um monstro de um policial ou de um bandido, assim como podem endeusá-los”.⁷⁹ Sensacionalista e ligada a grupos econômicos, no entanto, a imprensa tem o poder de formar opinião: “com a imprensa é preciso usar a cabeça, senão a gente dança e pega uma bronca”.⁸⁰ Usar a cabeça significa tanto “esconder fatos dos repórteres com aquele sorriso na cara, senão a coisa piora”,⁸¹ quanto recorrer a mecanismos hierárquicos e disciplinares, “ordens de cima”, para evitar declarações.

Mas a imprensa, mesmo transmitindo “uma imagem deteriorada, que faz a população desconfiar da polícia”,⁸² não explica totalmente o fato da polícia “estar hoje inteiramente divorciada do povo e o povo divorciado da polícia”.⁸³ Atividades policiais são impopulares: “polícia é quem não deixa você fazer o que você quer”; “se o bandido é violento a gente tem que usar violência. É o tal fato de não se poder deixar à solta este ou aquele elemento, já mandado pela polícia como marginal e impune

pelo judiciário.⁸⁴ Além disso, os critérios de avaliação da eficiência policial são ambíguos, justificando a descrença popular na organização. Mas a hostilidade é sentida mais diretamente pelo policial na identificação societária entre ele e sua clientela: “para o povo, polícia é praga de mãe, estamos na polícia porque escapamos da cadeia” ou “quem não conseguiu nada na vida entra para a polícia”.⁸⁵

Assim, o “lixeiro da sociedade” é também o “marginal oficializado” e a contradição entre a autodefinição do policial como produtor de um bem coletivo e sua rejeição pelos beneficiários contamina a visão organizacional da sociedade: “a sociedade é um rio dinâmico, bonito, agitado. Na margem esquerda, sem nenhuma conotação política, ficam os marginais. Na margem direita, sem nenhuma conotação política, ficam os policiais. De vez em quando, um marginal pula no rio. O rio pára e grita: Polícia, por favor, nos acuda. O policial pula no rio, luta com o marginal e o empurra para a margem esquerda. Aí o rio fala: Polícia, cai fora, e o policial volta para sua margem”.⁸⁶

A percepção da marginalidade da organização evoca duas representações da sociedade. A primeira vê a sociedade como “masoquista”, identificando-se patologicamente com seu agressor: “Os ladrões, no Brasil, estão erigindo a maior prisão domiciliar da história ... A sociedade tanto idolatrou o bandido e acuou a Polícia, que aquele não vai ceder fácil no terreno conquista-

do, e esta sente o gume afiado da legalidade a ameaçar-lhe o pescoço”.⁸⁷

A segunda enfatiza a ambigüidade moral da sociedade de classes. Mesclado social e ocupacionalmente à marginalidade urbana, o policial típico “de linha” distancia-se dos padrões comportamentais da classe média. Por outro lado, a convivência policial com prostitutas, assaltantes, travestis ou traficantes de droga fornece a eles uma imagem do comportamento das “classes proprietárias” que contrasta fortemente com a sua auto-imagem de classe moral, a partir da qual outros grupos são avaliados: o gerente que multiplica o valor do dinheiro roubado; a vítima de assalto que não registra a ocorrência por estar envolvida em atividade moralmente condenável; o uso generalizado de drogas; a utilização de marginais sociais para práticas sexuais desviantes etc. deixam de ser instâncias de “desvio de personalidade” para constituírem modalidades de ação criminosas dificilmente ao alcance da repressão policial.

Esta percepção ganha um contorno mais nítido quando policiais abordam o problema da criminalidade da classe média: “Vivemos como na decadência do Império Romano. Os piores crimes são feitos por filhos de papai, porque nestes a gente não pode pôr a mão, eles têm toda a cobertura de políticos, de magnatas e da própria polícia”.⁸⁸ “nos casos que tem gente grande envolvida, você começa a mexer mas tem que parar quando chega neles, senão vai para a Corregedoria e lá eles falam que

⁷⁶ Entrevista.

⁷⁷ Entrevista.

⁷⁸ Entrevista.

⁷⁹ Entrevista.

⁸⁰ Entrevista.

⁸¹ Entrevista.

⁸² Entrevista.

⁸³ Entrevista.

⁸⁴ Entrevista.

⁸⁵ Entrevista.

⁸⁶ Entrevista.

⁸⁷ Entrevista.

⁸⁸ Entrevista.

a gente está caluniando, prensando”,⁸⁹ “se você vier bem vestido, com todos os dentes, limpinho, você é ouvido, mas muito raramente é preso”.⁹⁰

Não é apenas a legislação (ou a ação do Judiciário) que cria obstáculos ao pleno exercício do poder de polícia — este se torna rarefeito ao atingir grupos mais centrais na sociedade que, por um lado, beneficiam-se da ação policial quando esta se volta para o controle das “classes perigosas” mas, por outro lado, rejeitam ideologicamente a organização e impedem a busca universalista da justiça pelo uso de poder para defesa de seus desviantes. Este dilema se expressa claramente numa entrevista com um policial: “Se uma puta é agredida em um restaurante e eu intimo o proprietário, o pessoal de classe média fala que polícia é assim mesmo, em vez de prender assaltante fica protegendo puta. Se eu não levo o caso para a frente, a turma de esquerda fala que polícia está aí para proteger a classe dominante”.⁹¹

Assim, o policial se vê “distribuindo justiça por amostragem” — confundindo, em sua atividade prática, crime e pobreza, mesmo reconhecendo a precariedade empírica desta identidade — “no morro, moram umas 10.000 pessoas e só tem uns 10 marginais”⁹² ou sua perversidade social — “quando entramos numa casa do morro é que a gente vê a miséria. Porra, aquele cara tem mais é que roubar, tinha é que pegar numa metralhadora”.⁹³ Nesta atividade, o poli-

cial desempenha um papel de mãe e madrastra da pobreza urbana: esta é objeto de vigilância e repressão, mas, ao mesmo tempo, a polícia é para ela uma organização aberta (pela origem comum de classe, pela proximidade ecológica entre distrito e periferia ou por relações de vizinhança entre policiais e pobres). Esta abertura é percebida na busca de resolução policial de problemas domésticos (“brigas de pinico”), como alternativa a soluções judiciárias, na demanda de arbitragem policial de problemas de vizinhança ou na assunção, pela polícia, de papéis assistenciais (prestação de socorro médico, assistência a parturientes, conselhos e advertências a filhos e maridos rebeldes etc). Mas a mobilização da polícia para resolução de problemas é um recurso utilizado em bases individuais, não criando identidade entre polícia e pobreza: “o pessoal da favela não entrega nada para a polícia. Cinquenta por cento não deda porque tem medo. Cinquenta por cento acoberta porque saúva não pica perto do ninho. É a lei — todo mundo é mudo, surdo e cego”.⁹⁴

Ao impor seu modelo de ordem na periferia social, o policial se vê desempenhando um papel político: a “linha de frente” da polícia é também a “linha-de-frente do Estado”. Mas a relação entre a polícia e o Estado é ambígua — a mesma ordem estatal que a polícia representa e suporta limita seu poder através da legislação, da transferência para a Polícia Militar de suas funções ostensivas ou da for-

mulação de políticas salariais que tornam a polícia de carreira pouco competitiva no mercado.

O baixo poder institucional da polícia revela, por um lado, a indiferença do Estado em relação ao problema da segurança pública. Na perspectiva dos administradores, esta indiferença se manifesta no caráter residual do tema no planejamento estatal — demandas e necessidades de segurança só entram na agenda do decisor quando o problema da criminalidade ganha saliência, através da imprensa ou de pressões de grupos poderosos (Associação-Comercial, por exemplo).

Na perspectiva da “linha de frente”, a indiferença do Estado pelo problema tem a ver com a contenção da atividade criminosa e seus efeitos dentro dos limites da classe baixa urbana: “Eu vibrei com o assalto do Cardeal. O governo só se preocupa com o problema do crime quando gente da elite é assaltada. Se a filha do Ministro ... fosse estuprada, aí sim, o governo fazia alguma coisa. Mas o... não tem nem filha”.⁹⁵

Contudo, o baixo poder institucional da polícia não resulta apenas do caráter secundário do problema da segurança pública nas políticas governamentais. Ele decorre também da desconfiança de policiais em relação à política partidária: a função policial se define com referência à sociedade, não ao Estado. A polícia, organizando-se em termos rigidamente burocráticos (e, portanto, politicamente neutra) tem poucos recursos a oferecer na competição partidária

por votos e eleitores: “Polícia não dá voto, pelo contrário. Se a gente agir direito, a gente prende filho de prefeito, atrapalha negócio de gente importante. Polícia tira voto”;⁹⁶ “polícia trabalha com estatística negativa, para a população o policial é um tipo meio cafajeste, isto aqui é um terreno onde ninguém quer entrar”.⁹⁷

Políticas de enfraquecimento da polícia são interpretadas, nesta perspectiva, como estratégias de neutralização de uma organização potencialmente recalcitrante: “há um interesse latente do Estado em tornar a polícia fraca e corrupta, porque assim ela é maleável. Polícia bem paga é independente”.⁹⁸

Definindo-se como o “lixeiro da sociedade”, o policial absorve, em sua autoimagem, a percepção da marginalidade social e política da organização. Por um lado, esta marginalidade é usada como explicação de um desempenho pouco eficiente. Por outro, ela estimula o isolamento da organização em relação ao Estado e à sociedade. Entretanto, marginalidade e isolamento não afetam o grau de poder do policial sobre sua clientela: defendido por uma estrutura formal que legitima este poder e acreditando realizar a justiça na prática, “fora dos formalismos”, isolar-se da sociedade significa afastar da organização possíveis formas societárias de controle.

(Recebido para publicação em agosto de 1981)

⁸⁹ Entrevista.

⁹⁰ Entrevista.

⁹¹ Entrevista.

⁹² Entrevista.

⁹³ Entrevista.

⁹⁴ Entrevista.

⁹⁵ Entrevista.

⁹⁶ Entrevista.

⁹⁷ Entrevista.

⁹⁸ Entrevista.

ANEXO

Alguns Termos Usados na Interação das Classes Perigosas e Organização Policial

<i>Alívio</i> = Advogado	quando há qualquer descuido
<i>Briga de pinico</i> = Briga entre vizinhos, confusões	<i>Engomada</i> = Entrar numa casa quando sabe que não tem ninguém
<i>Bronca</i> = Crime	<i>Estourar Maloca</i> = Dar busca no lugar onde o bandido está escondido ou onde ele mora
<i>Cagoete</i> = Dedo-duro	<i>Mercado paralelo</i> = Mercado de cheques roubados
<i>Carangão</i> = Ônibus	<i>Palca</i> = Bolsa
<i>Cardeal</i> = Escrivão	<i>Palqueira</i> = Pessoa que furta em bolsa
<i>Carretel</i> = Linha de ônibus	<i>Piano</i> = Máquina de escrever
<i>Chorro</i> = Furto em bolsa ou em bolso, batedor de carteira de homem, ladrão em geral	<i>Ventana</i> = Janela e faca.
<i>Descuidista</i> = Ladrão de soja, o que rouba	

ABSTRACT

The Police in a Metropolitan Area

The author seeks to evaluate the adequacy of an organizational approach for the analysis of police organization in a metropolitan area based on direct observation of the operation of police precincts and in-depth interviews with policemen from all niches of the police hierarchy.

In the first place, the author discusses the police force's formal structure and the practical uses to which it is put by policemen, emphasizing the precarious nature of supervisory and control official mechanisms, the existence of a "quasi-feudal" authority pattern, and the loose articulation between formal structure and practical activities.

Next, the author analyzes the police's organization of practical activities. The police is seen as guided by a backlog of empirical knowledge (the "logic-in-use" of policemen on the beat or that set of notions used to identify potential criminals, modes of criminal actions, informers, methods for gathering court evidence, and the like) which is far removed from formally established legal norms.

In conclusion, the author investigates the policeman's self-image as "society's trash collector" and the resulting conflict between the imposition of law and the imposition of order in Brazilian society.

RESUMÉ

L'Organisation Policière dans une Grande Ville

L'auteur de ce travail essaye de voir dans quelle mesure la perspective organisationnelle est utile quand il s'agit d'analyser l'organisation policière d'une grande ville. Son article est le fruit d'une observation du fonctionnement de postes de police et de minutieuses entrevues menées avec des policiers situés à tous les niveaux de la hiérarchie. Tout d'abord, il fait une analyse de la structure formelle de l'organisation en question

ainsi que des usages que les policiers en font dans la pratique. Il met en relief le caractère précaire des mécanismes formels d'inspection et de contrôle, la généralisation d'un modèle quasiment féodal d'organisation de l'autorité et la lâcheté des liens d'articulation entre structure formelle et activités pratiques. En second lieu, l'auteur, dans son analyse met en relief l'organisation des activités pratiques de la police. Il constate qu'elle est

orientée par les théories et la somme des connaissances pratiques disponibles dans l'organisation, lesquelles sont situées à une distance considérable de la légalité formelle (Il s'agit, en fait, de la "logique en usage" dans les milieux policiers, laquelle consiste en un ensemble de typages des auteurs possibles de crimes, des modalités d'actions cri-

minelles, des informateurs, des méthodes de mise en valeur d'évidences etc...). En conclusion, l'auteur étudie l'image que le policier se fait de lui-même: celle d'un "éboueur de la société" et les contradictions existantes entre imposition de la loi et imposition de l'ordre dans la société brésilienne.