REFORMA NA POLÍCIA PAULISTA (1946-1964).

THAÍS BATTIBUGLI

Bacharel em História (Unicamp). Mestre em História Social (USP). Doutora em Ciência Política (USP). Esse texto é resultado de pesquisa da tese de doutorado publicada: BATTIBUGLI, Thaís. ***Polícia, Democracia e Política em São Paulo (1946-1964)****. São Paulo: Humanitas/Fapesp, 2010. Docente da Faculdade de Paulínia (FACP) e da Faculdade Campo Limpo Paulista (FACCAMP).E-mail: tbattibugli@yahoo.com.*

RESUMO

Este artigo visa a analisar projetos de reforma para o sistema policial paulista entre 1946-1964 para as principais corporações: Polícia Civil, Força Pública e Guarda Civil.

PALAVRAS-CHAVE

Polícia; Reforma; Política; Polícia Civil, Força Pública; Guarda Civil.

SUMÁRIO: Introdução. 1. As corporações policiais. 2. Projetos de reforma. 3. Reformas propostas por americanos e ingleses. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

Este artigo visa a analisar projetos de reforma para o sistema policial paulista entre 1946-1964 para as principais corporações: Polícia Civil, Força Pública e Guarda Civil. Note-se que algumas dessas propostas, como a unificação das instituições continua a ser aventada ainda na atualidade.

Inúmeros projetos foram discutidos, no entanto, grande parte não foi implantada, mas a análise dos mesmos possibilita conhecer o debate sobre os problemas da segurança pública e as alternativas levantadas. Além disso, como algumas

propostas foram produzidas por policiais, pode-se também avaliar as estratégias de poder e características da cultura institucional da polícia.

Incidentes críticos, por ocasião da implantação ou mesmo da discussão de programas de reformas, constituem instrumento analítico adequado para a pesquisa sobre o clima, cultura e poder nas organizações. A análise histórica encontra detalhes mal conhecidos que compõem o tecido de relações e evitam simplificações da realidade (FISCHER, 1996, p. 79).

1 - AS CORPORAÇÕES POLICIAIS

Em São Paulo, as principais instituições policiais paulistas da época eram: a Polícia Civil (PC), a Força Pública (FP) e a Guarda Civil (GC). A Polícia Civil possuía maiores competências em relação às outras corporações no período analisado e o delegado era a principal autoridade policial a coordenar as tarefas de policiamento também das demais corporações.

As instituições policiais eram formalmente subordinadas à Secretaria de Segurança Pública (SSP), mas cada qual tinha um sistema administrativo e operacional próprio, o que diminuía o poder da secretaria sobre as mesmas.

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

O Regulamento Policial de 1928, norma estruturadora do sistema de segurança, que vigorou entre 1928 e 1968[1], considerava como "autoridades policiais": o secretário da segurança pública, os delegados de todas as classes da carreira, os delegados substitutos (não pertenciam à carreira), os inspetores de quarteirão (trabalhavam nas cidades do interior) e os suplentes de delegado, o subdelegado, o suplente de subdelegado, desde que no exercício da função. Todos os integrantes da Força Pública, da Guarda Civil, da Polícia Feminina, da Polícia Marítima e Aérea, da Polícia Rodoviária, assim como os demais membros da Polícia Civil, como escrivães; peritos; investigadores; carcereiros; radiotelegrafistas e médicos legistas eram considerados *agentes de execução* (BRITO, 1966, p. 13-14).

Portanto, nas tarefas de policiamento, os agentes de execução, ou seja, os policiais da Força Pública e os guardas civis designados para o patrulhamento se subordinavam às autoridades policiais, o que consistia numa das causas de rivalidades e conflitos existentes entre a FP e a PC, pois o policial da FP, em geral, aceitava se submeter apenas às ordens de seu superior hierárquico (BATTIBUGLI, 2010, p. 28).

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

A Força Pública era a maior corporação policial do Estado, embora tivesse menos poder que a Polícia Civil. Tinha um efetivo, em média, de três a quatro três vezes superior ao da PC, dependendo do ano, e em média duas vezes maior que o da Guarda Civil. Criada em 1831, a FP era corporação militar, considerada reserva e

[1] Ver d ecreto 4405-A de 17 de abril de 1928 que instituiu o Regulamento Policial. Em 27 de maio de 1968, foi promulgada a Lei Orgânica da Polícia, nº 10.123, que modificou a lei básica de 1928 e abriu caminho para a reforma que unificou a Guarda Civil à Força Pública para a criação da Polícia Militar em 1970.

submissa Exército, podendo ser mobilizada em tempo de guerra externa ou civil, de acordo com o artigo 183 da CF de 1946.

O jurista Pontes de Miranda condenou a manutenção das PMs na Carta Constitucional de 1946:

> (...) as PMs entraram na Constituição. Entidades intraestatais possuem Exército. Não sejamos ingênuos, foi isso o que a Constituição de 1934 permitiu. Sociologicamente, as PMs são conseqüência do ditatorialismo estadual, que o presidencialismo de 1891 a 1946 vem organizando, na razão direta da decadência intelectual e moral do país; presidencialismo múltiplo, esteando em forças armadas também múltiplas e organizado em simetrias tribais (federal e local). (...) O problema das polícias dos estados-membros continua aberto (Miranda, 1953, p. 191).

Para Miranda, a existência de conflitos entre esfera estadual e federal e a tendência autoritária dos estados regionais explicavam a forte militarização das PMs e a sua permanência na Constituição de 1946. De fato, não apenas o problema das polícias dos estados-membros continuou em aberto, mas também a questão da instabilidade política que culminou no golpe militar de 1964 (GASPARI, 2002, p. 45-58).

As principais atribuições da FP eram: vigilância e manutenção da ordem pública, patrulha e serviços de tráfego na capital e no interior; serviço de guarda do Palácio do Governador, da SSP, do Departamento de Investigações e da própria sede da Polícia Central (Polícia Civil) e de outros edifícios públicos. Realizava, ainda, prestação de serviço junto à radiopatrulha, ao DOPS; fazia escoltas, capturas; inspeções de segurança nos veículos; fiscalização de tráfego; controle de estacionamento; serviço de polícia florestal; policiamento rodoviário estadual; policiamento de divertimentos públicos (cinemas, clubes, igrejas) etc. Além disso, os destacamentos da FP realizavam grande parte do policiamento do interior do Estado e dividiam as tarefas de policiamento com a Guarda Civil na capital e nas grandes cidades do interior (SILVA, 1986, p. 63; PESTANA, 1955, p. 287-288; PESTANA, 1957, p. 294-295; LINGO, AVIGNONE, 1958, p. 101).

O caráter militar da carreira da FP e sua subordinação ao Exército fizeram com que o treinamento da corporação fosse basicamente militar, com simulações de combates terrestres e treinamentos físicos intensos. Uma das conseqüências era a subutilização da Força nos serviços de policiamento, pois apenas os soldados trabalhavam nas ruas, enquanto sargentos e oficiais ficaram sem funções policiais regulares até, pelo menos, 1957[2].

A Guarda Civil (GC) foi criada em outubro de 1926, nos moldes da Polícia Metropolitana de Londres[3]. Era uma polícia civil fardada e de carreira independente da Polícia Civil, mas recebia instrução na Escola de Polícia, com professores da GC e da Polícia Civil. Era comumente denominada *farda azul*.

Até a promulgação da Constituição Estadual de 1947, a GC atuava apenas na capital do estado, quando passou exercer funções nas principais cidades do interior, como: Bauru; Campinas; Marília; Presidente Prudente; Ribeirão Preto; Santos; Sorocaba. Desse modo, a atividade da Guarda Civil se restringia às cidades de grande e médio porte.

2- PROJETOS DE REFORMA

A resistência da polícia a projetos de reforma pode ser compreendida através dos valores de sua cultura institucional. Na Força Pública, havia grande apego à disciplina, hierarquia, e à doutrina militar; já a Polícia Civil se orgulhava por se ver à direção do policiamento e ser a mais alta autoridade policial e considerava as demais corporações como subordinadas, meros agentes executores das tarefas de policiamento. Qualquer projeto de reforma que ameaçasse a existência de tais atributos da PC sofreria pressões para não ser implantado (BATTIBUGLI, 2010, p. 193).

É comum que valores e padrões de comportamento, assimilados pelos agentes policiais, choquem-se com projetos de reorganização que, geralmente, propõem a

[2] AESP, DOPS, 50-D-18, Pasta 8. **O Estado de S. Paulo**, 23 de abr. 1957.
[3] A Guarda Civil foi criada pela lei nº 2.141 em 22 de outubro de 1926 e foi mantida pela Constituição Estadual de 9 de julho de 1947 (art. 150).

alteração da estrutura de trabalho cotidiano. Além disso, a instituição policial pode identificar um projeto de reforma como ameaça a ser evitada e combatida, caso este revele qualquer tipo de diminuição em seu poder e identidade (WILSON, 1995, p. 30-31; REINER, 2004, p. 135; FISCHER, 1996, p. 68).

Portanto, não se pode tratar a resistência à mudança como uma questão superficial, como um empecilho a mais nos projetos de reforma, uma vez que mesmo propostas de indiscutível qualidade técnica podem não ter viabilidade prática, devido a esse obstáculo.

As propostas de reestruturação podem assumir modelos incompatíveis com o modo de ser da organização. Exemplo desse fato é a proposta de equivalência hierárquica entre a Polícia Civil e a Força Pública de 1953. Nessa época, a atribuição primordial do delegado era coordenar as tarefas de policiamento e o destacamento da FP nas delegacias se subordinava às diretrizes do delegado. Esta subordinação ficaria ameaçada caso o projeto fosse efetivado, o que gerou inúmeras críticas por parte da PC, por ser um entrave ao seu exercício de poder. Por sua vez, a FP elogiou o projeto justamente por aumentar-lhe as atribuições.

Por ter relativa autonomia administrativa em relação ao governo e à SSP, as instituições policiais desenvolveram metas próprias para o policiamento. Essa autonomia administrativa e operacional é um dos fatores de resistência a intervenções externas.

Parte das propostas de reorganização favorecia a Polícia Civil; outras, a Força Pública ou a Guarda Civil. Algumas delas estabeleciam a unificação do sistema policial no todo ou em parte, com a finalidade de corte de custos, de aumento da eficiência, do controle sobre o policiamento e da neutralização da rivalidade entre as corporações. Cada corporação se posicionava frente a um projeto de reestruturação de acordo com as conseqüências consideradas positivas ou negativas de sua aplicação para a própria instituição.

A Força Pública almejava como projeto de poder, a direção do serviço de policiamento. A proposta do tenente FP Gimenez, de 1948, ilustra os anseios pela unificação e liderança do sistema policial, com a formação de uma única polícia de caráter militar. Segundo o tenente, um dos fatores que contribuíam para a ineficácia do policiamento em São Paulo era a existência de muitas corporações policiais[4]. Assim, era proposta a unificação sob direção da FP.

Para o delegado Humberto Morais Novais, a polícia deveria ser uniformizada e se tornar "verdadeiramente policial", isto é, sem a divisão em delegacias especializadas:

> A polícia é uma só, cabendo-lhe o serviço de prevenção e repressão, sem especializações. Um só todo coeso, unido e irreparável para a guerra ao crime. A restrição à interferência dos nossos policiais nos delitos diversos criou delegacias de exclusiva atribuição, odiosa, porque facilita a venalidade e o suborno. Sou de parecer que a oficialidade da FP bem poderia ingressar na carreira de delegados e os graduados integrar-se na instituição[5].

No discurso de Novais, é perceptível a idéia da abertura da carreira de delegado à oficialidade da FP, restrita aos bacharéis de direito. Dessa forma, o delegado propunha uma outra via de ingresso à carreira de delegado: ser oficial da FP, o que tolhia a tradicional separação de competências, fomentadora de inúmeras rivalidades entre a PC e a FP. Além disso, todo policial deveria estar apto para atuar em qualquer caso que surgisse em sua circunscrição.

Uma reportagem apoiou, em 1955, o projeto de constituição de uma única polícia fardada no estado, com predominância de comando para a Força Pública. Para tanto, seria necessário reformar o art. 150 da Constituição Estadual a fim de viabilizar a absorção da Guarda Civil. Dentre os aspectos positivos, o jornal ressaltou que a unicidade de comando asseguraria os interesses da coletividade. Além disso, os oficiais da FP estariam preparados para comandar a GC, porque,

[4] MP. GIMENEZ, 1º ten. Frederico Rodrigues. Como eu gostaria de ver a Força. **Militia,** Ano 1, nº 6, p. 40-41, set./out. 1948.
[5] MP. **Militia**, ano II, nº 7, nov./dez. 1948.

para ser oficial, era preciso curso superior, o que não ocorria em relação aos inspetores da Guarda[6].

Em abril de 1962, uma reportagem criticou a falta de aplicação das reformas até então debatidas, fato que tornava os policiais pessimistas quanto à possibilidade de ocorrer qualquer reforma estrutural:

> Dirigentes da policia não vêem mais possibilidade de reforma de base na organização, que continua na mesma improvisação. A cidade permanece praticamente despoliciada, a criminalidade aumenta muito. A polícia está pobre de recursos para viaturas, falta até cadeiras na Escola de Polícia. O número de homens era insuficiente[7].

Outro tema abordado, na época, foi o da federalização das polícias militares. As PMs estaduais queriam se subordinar apenas ao governo federal, não mais às autoridades civis estaduais, como o governador, o secretário da SSP, o delegado. De fato, dos 21 secretários que passaram pela SSP paulista de 1946 a 1964, 14 eram civis e apenas 7 eram militares.

Vários artigos de policiais da Força Pública apoiaram a federalização e mencionavam a necessidade de reforma da lei federal nº 192, de 17 de janeiro de 1936, que estruturava as PMs. Segundo artigo de revista da FP de 1949, a lei nº 192 colocava as PMs a salvo das manobras, da interferência negativa da política estadual. Essa lei conferia à União a competência de legislar sobre a organização, instrução e justiça das PMs, com o propósito de torná-las homogêneas em sua estrutura, formação intelectual e profissional em todo o território[8]. No entanto, fora aprovada com veto de dispositivo, o que a tornou apenas parcialmente eficaz[9].

A federalização e unificação das PMs foi debatida no Iº Congresso das Polícias Militares, em 1954 e, novamente, no IIº Congresso de 1959. A proposta, não

[6] AESP, DOPS, 50-D-18, Pasta 8. Jornal **Folha da Tarde**, 28 de out. de 1955.

[7] MP. **Militia**, ano XV, nº 95, mai./jun., 1962. Polícia: nem reforma de base nem policiamento ostensivo. A reportagem era do jornal **Folha de São Paulo**, 9 de abr. 1962.

[8] MP. **Militia**, ano XIV, nº 89. mai./jun. 1961.

[9] MP. **Militia**, ano II nº 10, p. 25-32, jun. de 1949.

implantada, visava fortalecer as atribuições da PM e possibilitar à instituição o exercício de qualquer cargo policial e manter um componente essencial de sua cultura: ser militar.

Em 1959, oficiais da Força Pública propuseram a federalização e a desvinculação da corporação em relação à SSP. Os oficiais não aceitavam o fato do comandante da FP não mais despachar diretamente com o governador e ter contato apenas com o secretário de segurança pública. O comandante da FP Arrison de Souza Ferraz[10] era visto como um "entreguista" favorável à Polícia Civil[11].

Parte da FP não queria se submeter ao poder estadual; pois, além da interferência da política local, estaria sujeita às ordens de um secretário de segurança advindo da rival Polícia Civil. Desse modo, a pauta de reivindicações dos oficiais, em agosto de 1959, era vasta: federalização, aumento de salários, fim da submissão à SSP, FP com funções policiais e investigativas, ou seja, aumento de atribuições, autonomia e poder[12].

O então prefeito Ademar de Barros enviou oficial da FP para o Rio de Janeiro, em 1960, para debater, com a PM carioca, um projeto de federalização que propunha a criação de uma superintendência das PMs, dirigida por general do Exército e auxiliado por oficiais PMs. Tal projeto teria sido discutido durante reunião nacional das PMs de "inspiração esquerdista", segundo relatório do DOPS[13].

Certamente, um dos motivos para Ademar de Barros apoiar o aumento da autonomia da FP era ter o apoio da corporação nas eleições para governador de 1963 e fazer oposição política ao governador Carvalho Pinto.

O ex-comandante da FP Cel. Jose Canavó Filho propôs uma clara divisão de tarefas entre Polícia Civil e Força Pública, em 1958. A FP deveria concentrar

[10] O coronel Arrison comandou a FP de fevereiro de 1959 a agosto de 1960.
[11] AESP, DOPS, 50-Z-30, Pasta 6. Relatório do DOPS de 27 de ago. de 1959.
[12] AESP, DOPS, 50-Z-30, Pasta 6. Relatório para a chefia do DOPS de 19 de ago. de 1959.
[13] AESP, DOPS, 50-D-18, Pasta 9. Relatório do DOPS de 28 de jan. de 1961.

atuação no campo policial-militar, na impossibilidade de ação da Polícia Civil, como em casos de dissolução de comício, de ordem alterada. Assim, a corporação militar teria por função manter a ordem apenas nos casos graves, e a Polícia Civil, com o apoio da Guarda Civil, seria responsável pelas demais tarefas[14]. Como conseqüência da publicação da proposta dele na imprensa, o comando geral da Força Pública determinou a sua prisão por 30 dias[15].

O Coronel Canavó era favorável a uma reforma na contramão da preferência da Força: a diminuição da competência da corporação, limitando-a a ser tropa de choque para situações emergenciais e a atuação dela apenas quando solicitada pela Polícia Civil, certamente, por isso foi punido.

Outro tema abordado era a necessidade da descentralização das delegacias policiais. Em 1960, o deputado estadual Alfredo Farhat argumentou que a polícia estava toda centralizada no Departamento de Investigações (DI), sendo necessária a criação de delegacias distritais para controlar "a alavanca de roubos, que infestam a nossa cidade"[16]. A descentralização dos serviços policiais com a criação de novas delegacias circunscricionais foi meta perseguida por todos os governadores, mas nenhum deles descentralizou o trabalho investigativo especializado do DI, pois as circunscricionais recebiam as queixas crime, mas, em muitos casos, remetiam a tarefa investigativa para as delegacias especializadas do DI[17] (BATTIBUGLI, 2010, p. 205).

Segundo um tenente-coronel da FP, desde 1950 discutia-se apenas o elevado gasto do Estado com a polícia, e não a falta de efetivo, devido ao ineficiente aproveitamento do pessoal, à falta de função no policiamento de oficiais da FP. A

[14] AESP, DOPS, 50-D-18, Pasta 8. **O Estado de S. Paulo**, 30 de abr. de 1957.
[15] AESP, DOPS, 50-D-18, Pasta 8. **Notícias de Hoje**, 06 de mai. de 1958.
[16] AHAL, **Anais da Assembléia Legislativa**, Vol. 1, p. 898-899, mar. 1960.
[17] Atualmente, a SSP tem como meta o oposto, ou seja, a centralização dos Distritos Policiais (DPs) nas cidades de médio porte e retirar unidades da PC em municípios com menos de 10 mil moradores, o equivalente a 43% dos municípios paulistas, apesar da interiorização do crime organizado no Estado, com registros de queda da criminalidade na Capital. Tal estratégia teria como objetivo minimizar três problemas da corporação: falta de investigação e esclarecimento de crimes; alto grau de corrupção e desestímulo profissional. BRANDT, Ricardo. Secretaria levará a todo o Interior integração de DPs. **Correio Popular**, Campinas, 19 de março de 2011. Caderno A, p. 6.

discutida reforma de base da polícia não teria ocorrido, segundo o tenente-coronel, porque implicava em definição de funções, em face da aplicação de princípios de organização racional de administração, o que implicava em disputa de poder e de resistências das corporações[18].

3 - REFORMAS PROPOSTAS POR AMERICANOS E INGLESES

Estudos produzidos por especialistas americanos e ingleses sobre a polícia paulista são importantes como contraponto às análises produzidas por políticos, pela imprensa e pela própria polícia sobre os principais problemas da instituição policial e sobre os meios de resolvê-los.

No primeiro semestre de 1957, os consultores americanos do Ponto IV[19] Joseph Lingo e Arthur Avignone vieram a São Paulo a fim de analisar a estrutura da polícia e propor uma ampla reforma no setor a pedido do governador Jânio Quadros.

A FP não foi aceita como organismo policial pelos consultores porque seu sistema de instrução era 90% militar e apenas 10% policial; tinha ainda 25% do seu efetivo empregado em serviços estranhos à função policial. A FP deveria ser completamente reestruturada, reduzida a uma tropa de atuação em situações de emergência ou continuaria a consumir, inutilmente, quase a metade do orçamento da SSP, como já havia proposto o Cel. Jose Canavó Filho[20].

Relatório dos consultores americanos identificou falhas no sistema policial e foi proposta reorganização, a ser posta em prática pelo governo (LINGO; AVIGNONE, 1958, P. 3). Para os americanos, a polícia paulista não tinha se desenvolvido o suficiente para acompanhar o crescimento populacional, econômico e o aumento dos problemas de trânsito e de criminalidade, pois lhe faltavam verbas e equipamentos adequados (LINGO, AVIGNONE, 1958, p. 3).

[18] MP. ASSUMPÇÃO, Ten. Cel. Rodolpho. Água mole em pedra dura. **Militia**, ano XIV, p. 26-29, nº 89. mai./jun. 1961.
[19] O Ponto IV foi um programa do governo norte-americano para auxílio a países em desenvolvimento e uma das áreas desse auxílio era a segurança pública.
[20] Ver item anterior. AESP, DOPS, 50-Z-30, Pasta 6. **Folha da Tarde**, 16 de set. de 1957.

Segundo os consultores, as reformas já ocorridas para enfrentar tais desafios, trouxeram várias conseqüências negativas, pois eram realizadas de improviso para atender a pressões externas, de ordem social e política, segundo os técnicos. As medidas implantadas promoveram apenas a especialização, complexificação e burocratização desnecessárias, com prejuízos para a unidade do sistema e a ação conjunta das corporações devido: a) à criação desordenada por meio de leis e decretos de novos serviços, departamentos, setores especializados e corporações "empilhados uns sobre os outros, (...) com pequena ou nenhuma relação entre as várias unidades ou com um plano geral"; b) a influências externas e não-oficiais nas atividades policiais, como no caso dos cargos leigos de suplente de delegado, subdelegado e suplente de subdelegado, e as influências políticas que podiam modificar as decisões tomadas pelos servidores de carreira; c) a existência de estruturas policiais concorrentes e rivais, que atuavam de forma não-harmônica em uma mesma região, com ineficiência e desperdício de verbas públicas, caso da Guarda Civil e da Força Pública. Os assessores americanos concluíram que (LINGO, AVIGNONE, 1958, p. 19, 127).

> Tal situação é a verdadeira antítese de uma organização eficiente. Em vez de servir à polícia é a polícia que serve à organização burocrática. Tem-se como resultado geral um baixo padrão de eficácia, incapaz de inspirar respeito ou confiança ao povo, que deve ser servido e protegido.

Dessa forma, identificou-se a falta de política de segurança pública para o Estado que tratasse o cerne dos problemas da polícia: complexidade e burocratização excessiva das instituições; rivalidades causadas por sobreposição de competência e área de atuação; grande autonomia administrativa e operacional das instituições e de seus departamentos internos; falta de racionalização das tarefas de policiamento para evitar desperdício de erário público, existência de manipulação política.

Para os americanos, os policiais paulistas deveriam ser utilizados em funções basicamente policiais de manutenção da ordem pública e não em serviços administrativos que poderiam ser realizados por funcionários públicos civis.

Segundo os assessores, a reforma teria como objetivo simplificar a estrutura existente e promover controle eficaz da conduta policial e do sistema policiamento, para permitir avaliação de resultados e melhor planejamento das operações policiais. A política de segurança pública deveria ter metas uniformes para todas as instituições, a fim de aumentar o poder de controle do governo sobre a corporação e, por sua vez, o controle de cada corporação sobre seus departamentos e agentes (LINGO, AVIGNONE, 1958, p. 2, 127).

Conforme verificado no relatório final dos americanos, não foi sugerida a extinção da FP ou da GC, mas sim, a total separação de área de atuação como prevenção à ocorrência de rivalidades. A FP deveria trabalhar com os delegados de forma harmônica no interior, enquanto a GC ficaria limitada à capital. Caberia à FP ainda atuar como tropa de choque em situações emergenciais (LINGO, AVIGNONE, 1958).

Dois técnicos ingleses também analisaram a polícia paulista em 1957, e tiveram conclusões semelhantes às dos americanos. Para os ingleses, as três principais corporações policiais eram semi-independentes: Força Pública, Polícia Civil e Guarda Civil, e não tinham entrosamento para atender às necessidades do desenvolvimento de São Paulo, o que produzia apenas desperdício de energia e dinheiro.

A solução, para os ingleses, seria criar uma nova instituição policial civil denominada “Polícia do Estado de São Paulo”, composta da PC, dos batalhões de policiamento da FP e da GC, tendo como modelo a Polícia Metropolitana de Londres. Segundo os técnicos, a proposta contava com o apoio dos departamentos policiais visitados e o governador Quadros designou representantes da PC, FP e GC para ir à Inglaterra conhecer o sistema policial de modo a adaptá-lo às condições locais. O relatório inglês foi concluído em março de 1958.

As sugestões de ingleses e americanos para a promoção de reformas no sistema policial não foram bem recebidas por toda a polícia. Tanto os treinamentos realizados por policiais nos Estados Unidos, como a vinda de policiais estrangeiros para São Paulo, foram condenados pelo deputado Farabulini Jr., por não refletirem, na prática, em maior civilidade:

> Esses ineptos da polícia de São Paulo, que encomendam ingleses para receber conhecimentos nessas terras, esses nefandos da polícia de São Paulo viajam para os EUA para aprender fazer policiamento, dão mostras de terem vivido ao tempo em que o ser humano valia menos do que um níquel, menos do que pó, e os espezinham, os escravizam, utilizando processos que não mais podemos admitir nesse país, neste século[21].

Um editorial de publicação da FP de 1959 atacou as análises estrangeiras:

> Planos de técnicos alienígenas não frutificaram entre nós, não tinham suficiente conhecimento do meio em que atuavam, temos cultura própria e características muito diversas das de outros povos e não podemos aceitar soluções esdrúxulas22.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, os governadores do período democrático objetivaram aumentar a eficiência do trabalho policial, através da expansão e descentralização dos serviços, pois tinham ciência do desafio de acompanhar a demanda pelos serviços policiais

Essa foi a razão para o convite à polícia americana e inglesa para mapear as deficiências e propor reformas para o sistema polícia. Os americanos se depararam, basicamente, com três tipos de obstáculos: um, de teor político, em relação à descontinuidade das políticas para a área da segurança; outro, ligado à cultura corporativa, devido à autonomia e a rivalidade existente entre as

[21] AESP, DOPS, 50-Z-30, Pasta 6. **Última Hora**, 23 de abr. de 1958.
[22] MP, **Militia,** ano XII, nº. 79, jan./fev. 1959.

corporações policiais, a resistência a reformas e indisciplina; o terceiro, de teor administrativo devido à má gestão dos escassos recursos financeiros.

Os estudos de ingleses e americanos e as análises de policiais e da imprensa identificaram falhas semelhantes na polícia paulista e, dentre as soluções recomendadas, havia um cerne comum: a liderança do policiamento para a Polícia Civil e subordinação da Força Pública e da Guarda Civil, além da clara divisão de atribuições para a FP e a GC.

As críticas apontadas em relação à segurança pública se relacionavam ainda à falta de política criada a partir do mapeamento dos problemas e da avaliação dos resultados obtidos com reformas já implantadas.

A descentralização administrativa empreendida entre 1946 e 1964, foi acompanhada pelo aumento da burocracia, da autonomia administrativa e da especialização excessiva do setor operacional das corporações, principalmente FP e PC, com a conseqüente redução de poder do Executivo estadual para conduzir e propor reformas na política de segurança pública. Além disso, as corporações tiveram reduzidas a própria capacidade de controle sobre a conduta policial[23].

Eram inúmeros os debates sobre a reforma do sistema policial, mas o principal obstáculo era sua efetivação. Tanto a Força Pública como a Polícia Civil e a imprensa da época, tomavam para si a responsabilidade de propor reformas na estrutura policial. No caso da FP, o principal objetivo era a ampliação de competência e poder e da PC era a defesa de suas prerrogativas.

A falta de execução de políticas de reforma poderia ser motivada pela troca de secretário da SSP, eleição de governador de outro partido ou por simples abandono de projeto. Este último fator poderia ser conseqüência de resistências,

[23] Claro exemplo era a falta de poder da 6ª DP (Divisão de Policiamento), em implantar nas delegacias os planos de policiamento realizados naquela DP.

pressões políticas da corporação ou ausência de planejamento administrativo e orçamento para sua concretização.

Devido ao abandono de projetos e descontinuidade das políticas públicas para a área de segurança, ocorreu o fortalecimento da autonomia operacional da polícia paulista. Valores, condutas e objetivos característicos de cada corporação poderiam ter sido alvo de regulamentação e de transformação pelo governo, no entanto, eram reproduzidos como se estivessem acima do Executivo e do Legislativo estadual. As instituições policiais erigiam suas próprias metas, necessidades e pressionavam o governo por mais verbas, atribuições e poder sem, necessariamente, aumentar a eficiência dos seus serviços.

REFERÊNCIAS

BATTIBUGLI, Thaís. **Polícia, Democracia e Política em São Paulo (1946-1964).** São Paulo: Humanitas/Fapesp, 2010.

FISCHER, Rosa Maria. O Círculo do Poder - As práticas invisíveis de sujeição nas organizações complexas. In: FLEURY, Maria Tereza Leme; FISCHER, Rosa Maria. **Cultura e Poder nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1996.

GASPARI, Elio. **A Ditadura Envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. São Paulo: Max Limonad, 1953. 2ª Ed. Revista e aumentada.

REINER, Robert. **A Política da Polícia**. São Paulo: Edusp, 2004.

SILVA, Hélio. **As Constituições do Brasil**. Editora Globo, Rio de Janeiro, 1986.

WILSON, James Q. **Political Organizations**. New Jersey: Princeton University Press: 1995.

FONTES PRIMÁRIAS

AHAL (Acervo Histórico da Assembléia Legislativa), Anais da Assembléia Legislativa, 1960.

AESP (Arquivo Público do Estado de São Paulo), DOPS (Delegacia de Ordem Política e Social. 50-Z-30 pasta 6; 50-D-18, pastas 8 e 9.

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

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

MP (Museu de Polícia – Polícia Militar do Estado de São Paulo), Revista **Militia** (da Força Pública), 1948; 1949; 1959; 1961; 1962; 1964.

PESTANA, José César. **Manual de Organização Policial**. São Paulo: Serviço Gráfico da SSP, 1955.

_____. **Manual de Organização Policial**. São Paulo: Serviço Gráfico da SSP, 1957.

Jornais:

Folha de São Paulo; Folha da Tarde; Notícias de Hoje; O Estado de S. Paulo; Última Hora.