

# “A questão social é um caso de polícia”: da tragédia à farsa, uma ponte entre a Primeira República e o século XXI

**André Rosemberg**  
andrerosemberg@usp.br

Pós-doutor, ligado ao Observatório da Segurança Pública (UNESP/Marília).

**Resumo:** Este artigo divide-se em duas partes: na primeira, analisa o processo de formação da polícia paulista na Primeira República, tendo como mote o aforismo pretensamente atribuído a Washington Luiz: “a questão social é um caso de polícia”. Pretende-se a partir desse clichê identificar uma chave interpretativa para se compreender aspectos semelhantes da função social da polícia naquele período com o tempo atual. Na segunda parte, o texto especula sobre a complexidade dos mandatos policiais, a partir de instrumentos teórico-metodológicos da Sociologia, numa tentativa de problematizar o móvel da ação policial.

**Palavras-chaves:** violência; história da polícia; teoria da polícia;

**Abstract:** This article is presented in two parts. In the first one, it analyses São Paulo’s police force formation during the First Republic, under the motto “the social issue is a police matter” (allegedly attributed to Washington Luiz). It intends to identify the interpretative key that helps to understand similar aspects of the police functions, both in the beginning and at the end of the 20th century. In the second part, the present text speculates about the complexity of police mandates, using theoretical tools of Sociology.

**Keywords:** violence; history of the police; theory of the police

O objetivo deste texto, na composição do dossiê “Violência e Cidadania”, é de via dupla. Num primeiro momento, pretendemos sobrepôr dois tempos históricos cujo vão cronológico conta quase uma centúria – o estado de São Paulo da Primeira República e o estado de São Paulo das primeiras décadas do século XXI, utilizando como eixo de articulação o aforismo supostamente proferido por Washington Luiz: “a questão social é um caso de polícia”; no segundo momento, pretendemos lançar mão de metodologia inerente à Sociologia para, em exercício deontológico, se não avesso, certamente inusual à operação historiográfica, propor um dever-ser à função policial. Nesse segundo caso, mais do que tentar

responder o que faz a polícia, em função meramente descritiva, é nosso imodesto intuito indicar algumas pistas para enriquece o debate teórico-acadêmico e, ato contínuo, para delinear as premissas de uma possível ação política. Ambos momentos imbricam-se na observação do campo social – seja na perspectiva de inclinação histórica; seja naquela sociológica, considerados os pontos de contato entre as disciplinas<sup>1</sup>.

Dessa abordagem dual, deriva uma primeira conclusão, que já antecipo aqui, e que serve como parâmetro metodológico para este artigo e como sugestão para os demais estudos sobre a polícia. Ainda que seja uma agência pública e política, a polícia atua com grande margem de autonomia em relação ao corpo político, a quem é subordinada, e às prescrições legais, a quem deve sua legitimidade<sup>2</sup>. Os mandatos que cumpre no dia-a-dia obedecem a demandas plurivariadas que vão, claro, das políticas públicas e da norma legal; mas também respondem às expectativas do público, a interesses profissionais/corporativos e, por que não, a uma cultura do desvio<sup>3</sup>.

Essa perspectiva tem o propósito de oferecer alguma complexidade a um debate que tende a se inclinar a um binarismo redutor. São dois truísmos mais frequentes. O primeiro enxerga a polícia como uma agência cuja função precípua e natural é unicamente repressora, desprezando-se a complexidade de sua inserção social e da rotina de sua atuação. Como se verá na segunda parte deste texto, é inegável que o uso da força física e da coação, ou o potencial uso da força, faz parte do *core* que define a essência da polícia.

Por outro, numa concepção contra intuitiva e avessa a uma narrativa cara à própria polícia, sua função social não se resume ao controle sobre criminosos ou sobre indesejados. A natureza multi vocacional do trabalho policial é definida por Egon Bittner: o policial interfere em “algo que não deveria acontecer e sobre o que seria bom alguém fazer alguma coisa imediatamente”<sup>4</sup>. A plêiade de possíveis intervenções do agente não é normativa. Compreende “puxar uma pessoa que está se afogando para fora da água, evitar alguém de pular de um telhado (...), proteger uma pessoa severamente desorientada de se machucar, ou

<sup>1</sup> NOVAIS, Fernando Antonio. SILVA, Rogerio Forastieri da. “Introdução: para a historiografia da Nova História”. In: NOVAIS, Fernando. SILVA, Rogerio Forastieri DA (orgs). *Nova História em perspectiva*. São Paulo: Cosacnaify, 2011, p. 6-73.

<sup>2</sup> REINER, Robert. *A política da polícia*. São Paulo: Edusp, 2004.

<sup>3</sup> MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia*. São Paulo: Edusp, 2001; Ver sobre a cultura do desvio, TISCORNIA, Sofia. “Lo trucho”, painel apresentado no debate do ciclo “Temas argentinos”, em 3 de novembro de 2005. In: *Debates en la cultura argentina*, vol. 4, 2005-2006. Buenos Aires: Emecé, 2007, p. 85-114.

<sup>4</sup> BITTNER, Egon. “Florence Nightingale procurando Willie Sutton: uma teoria da polícia”. In: BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: Edusp, 2003, p. 219-249, citação da p. 234.

salvar pessoas de um incêndio (...)”<sup>5</sup>. Além disso, não se desprezam práticas que circulam na fronteira porosa do ilícito e do escuso, mas que fazem parte da rotina do policial. Outro truísmo a ser desbaratado é aquele que estigmatiza na polícia um rótulo de mero instrumento de defesa dos interesses das classes dominantes e do capital. É equivocada a noção que enxerga a polícia como uma instituição autômata, desprovida de intencionalidades; ou, no extremo oposto, uma ilha imune a estímulos e influências externas<sup>6</sup>.

### **A montagem autoritária da polícia na Primeira República**

Pois, como se trata de um trabalho sobre a Primeira República, inicio este texto pelo aforismo que ganhou o pódio de lugar-comum: “a questão social é um caso de polícia”. A platitudo, o clichê, o chavão têm a força de se impor à historicidade; permanece como vínculo entre recortes temporais divergentes, servindo de epítome a “complexos programas de pesquisa ou de ação”<sup>7</sup>. Da Primeira República aos tempos de hoje, é a permanência desse estigma-clichê que deve ser deslindado pelo fazer histórico.

Espanta, pois, nesse exercício diagnosticar a permanência da validade do aforismo, que se transfigura em prática, numa repetição farsesca e anacrônica da tragédia histórica, para retomar outro adágio famoso. Se não, por que a insistência do governo do estado de São Paulo, em plena vigência do espírito democrático, em transformar a polícia na primeira instância de “diálogo” nas manifestações e reivindicações populares; utilizando-a como esbirros da soberania, mesmo sem respaldo legal?<sup>8</sup> Essa dinâmica nos eventos de maior visibilidade parece se reproduzir no exercício cotidiano do policiamento, em que se materializam as ocorrências mais pedestres e de menor potencial irruptivo da “ordem pública”. Afinal, os dados alarmantes da violência policial em São Paulo não seriam expressão

<sup>5</sup> Idem, p. 234.

<sup>6</sup> BRODEUR, Jean-Paul. “Mythes et réalités de la police”, *Les visages de la police*. Montreal: PUM, 2003, p. 17-47; Um balanço recente sobre a historiografia da polícia brasileira está disponível em BRETAS, Marcos Luiz. ROSEMBERG, André. “A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas”, *Topoi*, V. 14, N. 26, jan./jul., 2013, p. 162-173.

<sup>7</sup> MERTON, Robert K. SILLS, David L. STIGLER, Stephen M. “The Kelvin dictum and social Science: na excursion into the history of na idea”, *Journal of the History of Behavioral Sciences*, vol. 20, n. 4, outubro de 1984, p. 319-331. Aqui, aproprio-me do insight de FRENCH, John D. “Proclamando leis, metendo o pau e lutando por direitos – a questão social como caso de polícia, 1920-1964”. In: LARA, Silvia Hunold Lara. MENDONÇA, Joseli Maria Nunes (orgs). *Direitos e justiça no Brasil*. Campinas: Editora Unicamp, 2006, p. 379-416.

<sup>8</sup> “PM desocupa prédio da Etesp e diretorias sem autorização judicial”, *O Estado de S. Paulo*, 13 de maio de 2016. <http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,pm-faz-retirada-de-alunos-de-ocupacoes-estudantis,10000050981>.

sinistra do viço ainda atual do clichê de antanho?<sup>9</sup> E, mais grave, a tradução do aforismo como mote e inspiração para as políticas de segurança pública?<sup>10</sup>

Sem o intento de descamar a genealogia da frase-feita<sup>11</sup>, esta, tomada como metonímia de um período – a Primeira República –, transformou-se em pedra angular do resultado final de um projeto republicano para o Brasil. Intrincado, portanto, à implementação de uma “política de segurança pública”, e de seu aparato policial, aptos a responder aos anelos do grupo que assumiu a direção do governo paulista partir de meados da década de 1890<sup>12</sup>.

Mas até o 15 de Novembro, marco da proclamação “improvisada”<sup>13</sup>, a República como ideia germinou no seio de uma geração de críticos. De mera abstração a permear tibiamente a cultura política do Império, um partido republicano se sedimentou efetiva e publicamente, consubstanciado em um “manifesto intelectual reformista”, na década de 1870<sup>14</sup>, a reboque da crise política desencadeada pelo final da Guerra do Paraguai e, principalmente, das aberturas referentes à “questão servil”, aos debates nas diversas esferas de poder sobre projetos de leis emancipacionistas, que colocavam em risco iminente a estrutura – escravista – que fundamentara os pilares da sociedade brasileira até então<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> Dados do Relatório do Human Rights Watch de 2015 computam 494 mortes por policiais nos nove primeiros meses de 2015, Human Rights Watch. *Relatório Mundial 2016: Brasil* (<https://www.hrw.org/pt/world-report/2016/country-chapters/285573#5d8cdf>). Um relatório publicado em 2014 pela GEVAC/UFScar (Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos) mostra que o perfil das vítimas de violência policial em São Paulo, entre 2009 e 2011, indica a predominância de pessoas negras (61%), homens (97%) e jovens, entre 15 e 29 anos de idade, GEVAC/UFScar. *Relatório Desigualdade Racial e Segurança Pública em São Paulo – Letalidade policial e prisões em flagrante* ([http://www.ufscar.br/gevac/wp-content/uploads/Sumário-Executivo\\_FINAL\\_01.04.2014.pdf](http://www.ufscar.br/gevac/wp-content/uploads/Sumário-Executivo_FINAL_01.04.2014.pdf)).

<sup>10</sup> ADORNO, Sérgio. “Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades”. In: ZAVERUCHA, Jorge (Org.). *Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX*. Recife: Bagaço, 1998; SAPORI, Luís Flávio. *Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

<sup>11</sup> A frase que teria sido proferida por Washington Luiz é: “a agitação operária é uma questão que interessa mais à ordem pública do que à ordem social, representa o estado de espírito de alguns operários, mas não de toda a sociedade!”. Sobre as apropriações do aforismo de Washington Luiz, ver FRENCH, op. cit. Ver também, DEBBES, Célio. *Washington Luís*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1993.

<sup>12</sup> ROSEMBERG, André. “As políticas de segurança pública nos primórdios: A força pública e a lei em São Paulo (1870-1901)”, *Estudos de sociologia*, Araraquara, v.17, n.33, p. 353-373, 2012.

<sup>13</sup> FREIRE, Américo. CASTRO, Celso. “As bases republicanas dos Estados Unidos do Brasil”. In: GOMES, Ângela de Castro et al. *A República no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/Fundação Getúlio Vargas, 2002; LOVE, Joseph. “A república brasileira: federalismo e regionalismo (1889-1937)”. In: MOTTA, Carlos Guilherme (org). *Viagem incompleta. A experiência brasileira (1500-2000): a grande transação*. São Paulo: Ed. SENAC, 2000, p. 121-162.

<sup>14</sup> ALONSO, Ângela. “Crítica e contestação: o movimento reformista da geração 1870”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15 n. 44, outubro de 2000, p. 35-54.

<sup>15</sup> ALONSO, Ângela. *Flores, votos e balas – o movimento abolicionista brasileiro (1868-1888)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 38-39.

Quais os significados da instauração do regime republicano no Brasil? Qual o projeto de República que vingou no país pós-1889? Definir os beneficiários e os perdedores do “acontecimento” republicano<sup>16</sup> é tarefa quase consensual na bibliografia: as veleidades democráticas de uma República liberal representativa foram solapadas por um conluio político que limitava a participação política e condicionava a inserção na esfera da cidadania aos interesses do Estado, que se revigorava<sup>17</sup>.

Ainda que tenha havido um rearranjo na elite que conduzia os negócios públicos<sup>18</sup>, a elite econômica, principalmente a oligarquia cafeeira paulista, foi a principal beneficiada com o novo ajuste.

Ao mesmo tempo, a consolidação da alternativa agroexportadora, carregada pela lavoura cafeeira, dependia de um esquema que viabilizasse a substituição da mão-de-obra escrava por outra que se mostrasse igualmente compensatória sob o ponto de vista econômico. A ingerência do Estado (principalmente do governo paulista) na subvenção da imigração estrangeira, principalmente italiana, possibilitou a inundação do mercado de trabalho com excesso de braços, mantendo ao mesmo tempo a produção e o baixo nível salarial.

Cabia, portanto, às autoridades e aos interessados o controle sobre essa multidão recém-arribada, que se inseria numa ordem em que, ao menos formalmente, deveriam vigorar relações pautadas no espírito de liberalismo e de equidade legal adotado pela constituição de 1891.

Finalmente esvaziado de veleidades democráticas e cidadãos, o projeto republicano que se impôs forjou o enquadramento autoritário do país na “modernidade” internacional fazia necessária a presença de um Estado autoritário, quando não repressivo, que controlasse a mão-de-obra, as sujeitando a força de trabalho disponível.

<sup>16</sup> RESENDE, Maria Efigênia Lage de. “O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico”. In: FERREIRA, Jorge. DELGADO, Lucila de Almeida Neves (orgs). *O Brasil Republicano - o tempo do liberalismo excludente, da Proclamação da República à Revolução de 1930*, vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

<sup>17</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997; LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. O município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-Omega, 1975; REIS, Elisa Pereira. “O Estado Nacional como Ideologia: o caso brasileiro”, *Estudos Históricos*, vol. 1, n. 2, 1988, p. 187-203.

<sup>18</sup> MATTOS, Ilmar R. “Do Império à República”, *Estudos Históricos*, vol. 2, n. 4, 1989, p. 163-171; BRESCIANI, Maria Stella M. “O cidadão da República - liberalismo versus positivismo Brasil: 1870-1900”, *Revista USP*, n. 17, mar-mai 1993.

A construção de um mercado livre se fazia pela imposição de novas formas de sociabilidade sobre o trabalhador, o incutimento de uma ética que organizasse as novas relações e repressivas de contenção da vadiagem e do ócio.

O controle social em relação à população de ex-escravos se estabelecia numa arena ideológica – ao se reabilitar, na construção do discurso, a dignidade do trabalho braçal –, ao mesmo tempo em que se procedia a uma vigilância física contra os recalcitrantes – por meio da razia cotidiana empreendida pelas forças policiais – constringendo, de um lado, “vadios”, “ociosos”, de outro as lideranças do movimento operário – no campo e nas cidades.<sup>19</sup>

O projeto republicano que se sobressaiu demandava o “controle eficaz sobre as várias liberdades com as quais os novos tempos acenavam”.<sup>20</sup> Está na violência e no autoritarismo do Estado, justificados pela necessidade de manutenção da ordem pública – ordem essa baseada na reiteração das hierarquias sociais inerentes ao período anterior –, em detrimento da distribuição republicana de direitos civis, políticos e sociais, a chave para explicar o processo de modernização política e de inclusão cidadã engendrado na República. “O fato predominante era que a violência se impunha como elemento articulador do quadro político geral da Primeira República”<sup>21</sup>, conforme escreve Nicolau Sevcenko.

Alguns instrumentos se colocavam à disposição do projeto que se desenrolava: a polícia, que teria servido, como um duplo necessário a oprimir as manifestações dos trabalhadores – fossem eles organizados ou “avulsos”; e a Justiça, materializada no Código Penal de 1891, e apoiada pela ciência criminal – a criminologia. Ambas resultantes de “uma política “científica de combate à criminalidade”<sup>22</sup>, fenômeno que engloba no seu amplo repertório de desvios aqueles que se mostravam adeptos da vadiagem.

A modernização e a profissionalização por que passaram as instâncias policiais e judiciárias a partir da primeira década do século XX, longe de significarem a implementação, em termos práticos, dos mecanismos de proteção legal e de justiça social previstos na ordem

<sup>19</sup> SEVCENKO, Nicolau. “Introdução”, *História da vida privada no Brasil. Vol. 3: República: da Belle Époque à era do rádio*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998; CRUZ, Heloisa de Faria. “Mercado e polícia - São Paulo 1890-1915”, *Revista Brasileira de História*, vol. 7, n. 14, mar-ago, 1987.

<sup>20</sup> MOURA, Esmeralda Blanco Bolsonaro de. “Imigrantes italianos em São Paulo na passagem para o século XX”. In: PRIORE, Mary Del (org). *Revisão do Paraíso: os brasileiros e o Estado em 500 anos de História*. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 272.

<sup>21</sup> SEVCENKO, Nicolau. *Orfeu extático na metrópole - São Paulo sociedade e cultura nos frementes anos 20*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992, p. 141.

<sup>22</sup> ALVAREZ, Marcos César. *Bacharéis, criminologistas e juristas: saber jurídico e nova escola penal no Brasil - 1889 -1930*. 1996, Tese (doutorado), Departamento de Sociologia, USP, São Paulo, 1996, p. 66.

republicana, reforçaram a lógica securitária, de proselitismo moral e de “novos investimentos normativos”.<sup>23</sup>

No que toca a organização da força pública, o braço militarizado da polícia, a necessidade de controle sobre as práticas sociais desviantes significou o amoldamento da polícia a uma “ideologia militarista”, nos termos de Heloísa Rodrigues Fernandes. Que seria a mais apropriada para dar conta da repressão. Essa ideologia militarista teria prevalecido sobre uma outra, de tipo civilista.<sup>24</sup>

Com a República, inaugurava-se um militarismo à vera, que substituíra o *modus operandi* e a organização da polícia imperial, deixando para trás um modelo reputado como “antigo” e “arcaico”<sup>25</sup>. A nova polícia reforça aspectos militares no que eles trazem de temerário: a centralização de comando, a disciplina, a tecnologia, e a ideologia militar, como consciência de classe e de autonomia identitária.

### A Força Pública na nova ordem política

Do ponto de vista político, a Constituição de 1891 instaurou um regime federalista descentralizado, dotando as unidades federativas de grande parcela de autonomia frente à União, munindo-as de ampla competência fiscal e jurisdicional, inclusive para legislar e organizar seus corpos policiais<sup>26</sup>.

Os beneficiários mais destacados dos novos arranjos políticos, a despeito de todos os conflitos e contestações, pertenciam à oligarquia cafeeira do Sudeste. A autonomia federalista teria fomentado, muitas vezes, pruridos regionalistas, principalmente nos estados com maior participação econômica no conjunto da União, como São Paulo e Rio Grande do Sul.

<sup>23</sup> CUNHA, Maria Clementina Pereira. “Os bacamartes da República: saberes e poderes no Brasil da virada do século XX”. In: SILVA, Fernando Teixeira da (org). *República, liberalismo e cidadania*. Piracicaba: Editora Unimep/MinC, 2003, p. 119-138, citação da p. 131. Ver também SOUZA, Luis Antonio Francisco de. *Poder de polícia, Polícia Civil e práticas policiais na cidade de São Paulo (1889-1930)*, 1998, Tese (doutorado), Departamento de Sociologia, USP, São Paulo, 1998; ALVAREZ, op. cit.; PERISSINOTTO, Renato M. “Tradição e modernidade no state-building paulista: 1889-1930”. In: CALDEIRA, João Ricardo. ODALIA, Nilo (org). *História do Estado de São Paulo: a formação da unidade paulista (história administrativa de São Paulo)*. São Paulo: IMESP, 2009, v. 3, p. 57-74.

<sup>24</sup> FERNANDES, Heloisa Rodrigues. *Política e segurança*. Força Pública do Estado de São Paulo, fundamentos histórico-sociais. São Paulo: Editora Alfa-ômega, 1974.

<sup>25</sup> Idem; DALLARI, Dalmo de Abreu. *O pequeno exército paulista*. São Paulo: Perspectiva, 1977; SILVEIRA JUNIOR, Omar José da. “A ordem antes do progresso. A militarização da Força Pública paulista e sua inserção na política estadual de segurança (1892-1905)”. In: MOURA, Esmeralda Blanco Bolsonaro de. FERLINI, Vera Lúcia Amaral (org). *História econômica*. São Paulo: Alameda, 2006, p. 121-141.

<sup>26</sup> LOVE, op. cit.



Donde a “nova” polícia, principalmente a de caráter militarizado<sup>27</sup>, foi pensada como um instrumento de dupla função: num primeiro sentido como um dispositivo de manutenção da ordem, por meio do controle repressivo da “classe trabalhadora”; e, num segundo, como uma milícia de soberania, atrelada imediatamente ao nicho do poder político de cada estado da federação, que representava os interesses das elites locais, tanto no enfrentamento com os interesses da União, quanto no confronto com o Exército, e suas inclinações “moderadoras” do jogo político.

No primeiro caso, a força pública estaria apta a controlar o mercado de trabalho livre que se constituía, refletindo o adágio lapidar imputado a Washington Luiz de que “a questão social era uma questão de polícia”; no segundo caso, ela fazia as vezes de força de soberania, ora como garante da ordem política regional contra os laivos intervencionistas do governo federal, em alguns momentos ladeado pelo Exército; ora como milícia de apoio dos grupos políticos dominantes de cada estado nas disputas internas com as facções antagonistas.

Como consequência, durante a Primeira República, o aparato policial ostensivo de São Paulo despojava-se de uma certa propensão civilizatória que vigorou durante o Império<sup>28</sup>, a fim de assumir, paulatinamente, uma roupagem de cunho mais marcial: a Força Pública assimilava o papel de tropa em prontidão para defender os interesses locais contra as potenciais incursões da União e do Exército; punha-se à espreita para combater o operariado insurreto e as recalcitrâncias da arraia-miúda; ou funcionava de milícia privada, cedida pelo governo estadual para atender as necessidades de fazendeiros empobrecidos.

Nessa análise do processo de implantação da República e do papel ancilar operado pela polícia, deve ficar claro que tal articulação não se dá inteiramente de forma instrumental. Como dito, a polícia goza de importantes espaços de autonomia em relação ao poder político. Ao agir, responde igualmente a demandas intrínsecas à sua estrutura organizacional e aos interesses profissionais e corporativos, que, aliás, também divergem no percurso da corrente hierárquica: aquilo que é pertinente ao comando pode desinteressar à base. Jean-Paul Brodeur usa a metáfora do “cheque em cinza” para definir a interação entre as duas entidades: as ordens oriundas do poder político não são claras o bastante para exigir da polícia

---

<sup>27</sup> O regime republicano obrigou a uma reformulação da organização policial. Nos primeiros dez anos, a estrutura se modificou bastante. A partir de 1901, assumiu um modelo regular – com o primado da Força Pública –, que dura até 1926. ROSEMBERG, op. cit.

<sup>28</sup> Sobre a polícia no Império, ver ROSEMBERG, André. *De chumbo e festim* – uma história da polícia paulista no final do Império. São Paulo: Edusp, 2010.



o seu cumprimento categórico, permitindo a ambos se eximir de responsabilidades na incidência de problemas oriundos da ação policial<sup>29</sup>.

### O que move a mão do policial?

Tendo em vista essa perspectiva, na segunda parte do artigo, percorro os itinerários do trabalho policial em função dos vários vetores de motivação que a orientam. Essa especulação vai além dos métodos historiográficos, uma vez que ela pretende valer para além do contexto. Ela serve para explicar (ou tentar explicar) as ações de policiais numa perspectiva teórico-conceitual. Para tanto, partimos de uma definição de David Bayley bastante ampla e genérica de polícia, incompleta devido à sua complexidade organizacional, mas suficiente para fornecer as balizas de uma premissa epistemológica universal: são “pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro deste grupo através da aplicação de força física” e cuja tipologia “típica” da modernidade aponta para uma polícia “pública, especializada e profissional”<sup>30</sup>.

Quais são as operações que orientam a ação da polícia?

Nas primeiras manifestações de junho de 2013, quando as reivindicações ainda giravam em torno dos vinte centavos de aumento na tarifa de ônibus, a ação policial para conter “abusos” foi marcada pela violência. Para os analistas, agiu-se de forma “extrapolada” e “exagerada”. Em tempos de mídias sociais, as imagens das agressões viralizaram. Observando a série de imagens geradas no período, duas sensações emergem. A primeira é a quantidade de energia que os policiais dispersam para brandir o cassetete; a segunda é o ódio que extravasa da inflexão facial de cada agente.

Dessa constatação evidenciam-se dois elementos que definem a polícia moderna: o primeiro é o emprego da força. A imagem revela a expressão concreta de um atributo que, na origem, é apenas potência. Ou seja, é a possibilidade do uso da força física, inegociável e sem autorização específica, que une, na essência, as forças de polícia no tempo e no espaço. Egon Bittner elabora uma *teoria da coerção física* para dar a ação policial – no tempo e no espaço – uma unidade de sentido. Define o papel da polícia como “um mecanismo de

<sup>29</sup> BRODEUR, op. cit., p. 40.

<sup>30</sup> BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento*. São Paulo: Edusp, 2006, p. 20-23.

distribuição de força coercitiva não negociável empregada de acordo com os preceitos e as exigências da situação”<sup>31</sup>.

O segundo é o mandato. O motivo que leva o policial a agir. De acordo com a metáfora do sociólogo francês Dominique Monjardet, a polícia é um martelo<sup>32</sup>. Portanto, trata-se de ferramenta a ser acionada por alguém. Daí, conclui-se que o lugar da polícia na sociedade é puramente relacional: o martelo tanto pode bater um prego, como rachar a cabeça de um adversário. Depende do braço que o move. Por força da analogia, a mesma polícia que faz um parto de emergência, passa uma multa de trânsito ou atira num suspeito rendido. O que determina, portanto, sua ação?

A polícia é uma organização inserida na ordem política. Como toda organização, ela se estrutura numa hierarquia, distribui tarefas, arregimenta recursos, produz técnicas, reivindica saberes. Para funcionar depende de um conjunto de regras formais que devem guiar sua atuação. Mas como toda e qualquer organização também opera a partir de um impulso informal – trata-se das normas e comportamentos observáveis na prática.

O intervalo entre uma esfera formal e desejável e outra informal e realista é o que explica a efetiva ação policial. Na lacuna das prescrições legais, políticas e administrativas – as quais, por mais completas que sejam, não dão conta da complexidade das funções desempenhadas – se imiscuem outras demandas que modelam o comportamento da polícia. Essas demandas são de ordem institucional, que visam a salvaguardar valores coletivos, e profissional, que atendem interesses corporativos e inerentes à profissão policial.

A distância entre a norma imposta pela autoridade política ou prevista pelo sistema legal e seu efetivo cumprimento pelo policial, no fim da cadeia hierárquica, chama-se discricionariedade. No calor da ação, o agente seleciona, dentre as possibilidades disponíveis, quais solicitações ele vai atender, de quais vai se omitir, e também elege os meios de que lançará mão para se desincumbir das tarefas. É ilusória e ingênua a crença do controle absoluto da polícia pelo poder político. E, por extensão, é igualmente ilusório e ingênuo o controle total do comando sobre a base.

---

<sup>31</sup> BITTNER, Egon. “As funções da polícia na sociedade moderna: uma revisão dos fatores históricos, das práticas atuais e dos possíveis modelos do papel da polícia”. In: BITTNER, op. cit., p. 93-218, citação da p. 138.

<sup>32</sup> MONJARDET, op. cit.

Verdade que uma ordem política pode alterar o comportamento policial, principalmente em meio a uma situação de crise, de alta visibilidade<sup>33</sup>. Ainda assim, nos desvãos invisíveis do dia-a-dia, o braço que aciona o martelo, para recuperar a metáfora inicial, move-se sob as influências mais diversas, que derivam tanto das diretrizes políticas e organizacionais, como das demandas sociais e dos interesses corporativos/profissionais.

Apenas a autorização da autoridade política não ilumina o enredo policial, nem a violência que a ele parece ser inerente. A história da polícia, o conjunto de valores e práticas que norteiam seu trabalho, as identidades construídas, as demandas do público e sua inserção social se entrecruzam nas motivações de sua ação. Por isso, o ódio do soldado que brande o cassetete, compreendida a complexidade desse feixe de fatores, tem validade para explicar (mas não justificar) o mandato cumprido.

A violência gratuita contra uma cidadã pode encontrar raízes na cultura policial brasileira, autoritária, reatualizada em vários contextos históricos, mesmo após a recente abertura democrática; pode estar ancorada num senso de missão que hierarquiza moralmente a sociedade e que assume o lugar ocupado pelo policial como acima do bem e do mal; pode encontrar guarida na reprodução de valores e práticas compartilhados pelos policiais, que criminalizam os dissensos, marginalizam os vulneráveis e enxergam na Lei um empecilho à missão a ser realizada.

Numa sociedade democrática, como a que aspiramos ser, a prioridade da força pública deve ser a defesa intransigente dos direitos e liberdades fundamentais, além da garantia de que o poder político não seja usurpado pela autoridade de plantão – a subordinação da força ao Direito. Essa era a prescrição e o espírito do artigo 12, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que literalmente estatua o seguinte: “A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública; esta é, portanto, instituída em benefício de todos, e não para a utilidade particular daqueles a quem ela é confiada”<sup>34</sup>. Todas as outras missões a serem desempenhadas têm de se submeter a esse corolário original.

---

<sup>33</sup> É isso que mostra um estudo de caso na Austrália. Ver CHAN, Janet. “Changing police culture”, *Journal of Criminology*, vol. 36, n. 1, inverno de 1996; para um exemplo de insucesso de imposição pelo poder político de uma mudança de atitude da polícia, ver LIMA, João Marcelo Maciel de. *Democracia e Accountability – violência policial e práticas de controle sobre a Polícia Militar do Estado de São Paulo*, 2011, Dissertação (mestrado). Departamento de Sociologia e Antropologia, UNESP, Marília, 2011.

<sup>34</sup> FRANÇA. *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, art. 12, 1789.

É possível medir o grau de democracia de determinado Estado pelo escrutínio da conduta da sua polícia. A polícia, segundo Monjardet, é uma “maquete do social”<sup>35</sup>. Tão mais democrático será o país, quão mais respeitosa for sua força pública em relação aos princípios que o balizam, exponenciando a contradição inerente à existência mesma da polícia em uma democracia: aquela é o instrumento do uso possível da força num âmbito social que se baseia no predicado da lei e se propõe a extirpar totalmente a força na resolução dos conflitos. Compreender e contornar o ódio do policial deve ser a função primeira das políticas de segurança pública. O ódio não pertence às burocracias modernas, conforme a cartilha quase centenária de Max Weber<sup>36</sup>. O funcionário-burocrata deve agir dentro de parâmetros racionais, acondicionado por regras prévias e escritas. Verdade que a tipologia ideal não prevê as falibilidades do sujeito, os imponderáveis do contexto e todas as nuances regidas pelo campo da experiência. Entretanto, em que pese a fratura entre o ideal e o “real”, o ódio está proscrito como móvel da ação de um agente público.

### Referências Bibliográficas

ADORNO, Sérgio. “Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades”. In: ZAVERUCHA, Jorge (Org.). *Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX*. Recife: Bagaço, 1998.

ALONSO, Ângela. “Crítica e contestação: o movimento reformista da geração 1870”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15 n. 44, outubro de 2000.

\_\_\_\_\_. *Flores, votos e balas – o movimento abolicionista brasileiro (1868-1888)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

ALVAREZ, Marcos César. *Bacharéis, criminologistas e juristas: saber jurídico e nova escola penal no Brasil - 1889 -1930*. 1996, Tese (doutorado), Departamento de Sociologia, USP, São Paulo, 1996.

BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento*. São Paulo: Edusp, 2006.

BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: Edusp, 2003.

<sup>35</sup> MONJARDET, op. cit.: “A polícia está no centro das relações sociais porque sua organização, seu funcionamento e suas práticas concretas exprimem uma verdade essencial delas, a dos empregos sociais da força e da astúcia”, p. 290.

<sup>36</sup> WEBER, Max. *The theory of social and economic organization*. Nova York: The Free Press, 1947.

- BRESCIANI, Maria Stella M. “O cidadão da República - liberalismo versus positivismo Brasil: 1870-1900”, *Revista USP*, n. 17, mar-mai 1993.
- BRETAS, Marcos Luiz. ROSEMBERG, André. “A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas”, *Topoi*, N. 14, V. 26, jan./jul., 2013.
- BRODEUR, Jean-Paul. “Mythes et réalités de la police”, *Les visages de la police*. Montreal: PUM, 2003.
- CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- CHAN, Janet. “Changing police culture”, *Journal of Criminology*, vol. 36, n. 1, inverno de 1996.
- CRUZ, Heloisa de Faria. “Mercado e polícia - São Paulo 1890-1915”, *Revista Brasileira de História*, vol. 7, n. 14.
- CUNHA, Maria Clementina Pereira. “Os bacamartes da República: saberes e poderes no Brasil da virada do século XX”. In: SILVA, Fernando Teixeira da (org). *República, liberalismo e cidadania*. Piracicaba: Editora Unimep/MinC, 2003.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O pequeno exército paulista*. São Paulo: Perspectiva, 1977.
- DEBBES, Célio. *Washington Luís*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1993.
- FERNANDES, Heloisa Rodrigues. *Política e segurança*. Força Pública do Estado de São Paulo, fundamentos histórico-sociais. São Paulo: Editora Alfa-ômega, 1974.
- FRANÇA. *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, art. 12, 1789.
- FREIRE, Américo e CASTRO, Celso. “As bases republicanas dos Estados Unidos do Brasil”. In GOMES, Ângela de Castro et al. *A República no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/Fundação Getúlio Vargas, 2002.
- FRENCH, John D. “Proclamando leis, metendo o pau e lutando por direitos – a questão social como caso de polícia, 1920-1964”. In: LARA, Silvia Hunold Lara e MENDONÇA, Joseli Maria Nunes (orgs). *Direitos e justiças no Brasil*. Campinas: Editora Unicamp, 2006, p. 379-416.
- GEVAC/UFScar. *Relatório Desigualdade Racial e Segurança Pública em São Paulo - Letalidade policial e prisões em flagrante*.
- HUMAN RIGHTS WATCH. *Relatório Mundial 2016: Brasil*.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. O município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.
- LIMA, João Marcelo Maciel de. *Democracia e Accountability – violência policial e práticas de controle sobre a Polícia Militar do Estado de São Paulo*, 2011, Dissertação (mestrado). Departamento de Sociologia e Antropologia, UNESP, Marília, 2011.

LOVE, Joseph. “A república brasileira: federalismo e regionalismo (1889-1937)”. In: MOTTA, Carlos Guilherme (org). *Viagem incompleta. A experiência brasileira (1500-2000): a grande transação*. São Paulo: Ed. SENAC, 2000, pp. 121-162.

MATTOS, Ilmar R. “Do Império à República”, *Estudos Históricos*, vol. 2, n. 4, 1989.

MERTON, Robert K., SILLS, David L. e STIGLER, Stephen M. “The Kelvin dictum and social Science: na excursion into the history of na idea”, *Journal of the History of Behavioral Sciences*, vol. 20, n. 4, outubro de 1984, p. 319-331.

MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia*. São Paulo: Edusp, 2001.

MOURA, Esmeralda Blanco Bolsonaro de. “Imigrantes italianos em São Paulo na passagem para o século XX”. In: PRIORE, Mary Del (org). *Revisão do Paraíso: os brasileiros e o Estado em 500 anos de História*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

NOVAIS, Fernando Antonio e SILVA, Rogerio Forastieri da. “Introducao: para a historiografia da Nova História”. In: NOVAIS, Fernando e SILVA, Rogerio Forastieri DA (orgs). *Nova História em perspectiva*. São Paulo: Cosacnaify, 2011, p. 6-73.

PERISSINOTTO, Renato M.. “Tradição e modernidade no state-building paulista: 1889-1930”. In: CALDEIRA, João Ricardo e ODALIA, Nilo (org). *História do Estado de São Paulo: a formação da unidade paulista (história administrativa de São Paulo*. São Paulo: IMESP, 2009, v. 3, p. 57-74.

REINER, Robert. *A política da polícia*. São Paulo: Edusp, 2004.

REIS, Elisa Pereira. “O Estado Nacional como Ideologia: o caso brasileiro”, *Estudos Históricos*, vol. 1, n. 2, 1988, p. 187-203.

RESENDE, Maria Efigênia Lage de. “O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico”. In: FERREIRA, Jorge Ferreira e DELGADO, Lucila de Almeida Neves (orgs). *O Brasil Republicano - o tempo do liberalismo excludente, da Proclamação da República à Revolução de 1930*, vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

ROSEMBERG, André. “As políticas de segurança pública nos primórdios: A força pública e a lei em São Paulo (1870-1901)”, *Estudos de sociologia*, Araraquara, v.17, n.33, 2012, p. 353-373.

\_\_\_\_\_. *De chumbo e festim – uma história da polícia paulista no final do Império*. São Paulo: Edusp, 2010.

SAPORI, Luís Flávio. *Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SEVCENKO, Nicolau. "Introdução", *História da vida privada no Brasil*. Vol. 3: República: da Belle Époque à era do rádio. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

\_\_\_\_\_. *Orfeu extático na metrópole - São Paulo sociedade e cultura nos frementes anos 20*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

SILVEIRA JUNIOR, Omar José da. "A ordem antes do progresso. A militarização da Força Pública paulista e sua inserção na política estadual de segurança (1892-1905)". In: MOURA, Esmeralda Blanco Bolsonaro de e FERLINI, Vera Lúcia Amaral (org). *História econômica*. São Paulo: Alameda, 2006.

SOUZA, Luis Antonio Francisco de. *Poder de polícia, Polícia Civil e práticas policiais na cidade de São Paulo (1889-1930)*, 1998, Tese (doutorado), Departamento de Sociologia, USP, São Paulo, 1998.

TISCORNIA, Sofia. "Lo trucho", painel apresentado no debate do ciclo "Temas argentinos", em 3 de novembro de 2005, in: *Debates en la cultura argentina*, vol. 4, 2005-2006. Buenos Aires: Emecé, 2007, pp. 85-114.

WEBER, Max. *The theory of social and economic organization*. Nova York: The Free Press, 1947.

**Recebido em 22 de maio de 2016.  
Aprovado em 10 de agosto de 2016.**