

# **Policiais Militares em greve: oportunidades e restrições à ação coletiva**

## **Military Police officers on strike: opportunities and restrictions to collective action**

**Nayra Veras de Araújo\***  
**Antônia Jesuíta de Lima\*\***

**Resumo:** Este artigo objetiva discutir, a partir do estudo exploratório e do aporte teórico de Sidney Tarrow, o movimento paredista dos cabos e soldados da Polícia Militar do Piauí, ocorrido em 1997. Proibidos constitucionalmente de atuação grevista, esses profissionais se mobilizaram e reivindicaram aumento salarial e direito de participação nas decisões da instituição e colocaram em discussão o conflito entre o direito e a norma. A especificidade do movimento suscitou questões relativas à sua dinâmica e às variáveis que favoreceram a sua emergência. Tarrow (2009) defende a tese de que a existência de oportunidades políticas é o fator decisivo para o surgimento de ação coletiva de confronto, entendendo oportunidades como elementos variáveis, não necessariamente formais, permanentes ou racionais para a ação coletiva.

**Palavras-chave:** Policiais Militares. Ação coletiva. Oportunidades políticas.

**Abstract:** The present paper resorts to an exploratory research and to the theoretical contribution of Sidney Tarrow to discuss the strike movement – known as “movimento paredista” – of the corporals and privates of the Military Police of the state of Piauí occurred in 1997. Constitutionally prohibited to go on strike, these professionals organized themselves to demand salary increase and the right to participate in decisions of the institution, and also called attention to the conflict between law and norm. The specificity of the movement has raised questions concerning the dynamics and variables that favored its emergence. Tarrow (2009) argues in favor of the thesis that the existence of political opportunities is the decisive factor for the emergence of confrontational collective action, understanding opportunities as variable elements of this form of action, although not necessarily formal, permanent or rational.

**Keywords:** Military Police. Collective Action. Political opportunities.

Recebido em: 03/07/2010. Aceito em: 25/05/2011.

---

\* Mestranda em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Graduada em História pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Bolsista CAPES. Teresina, Piauí, Brasil. E-mail: [nayraveras@hotmail.com](mailto:nayraveras@hotmail.com)

\*\* Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). Docente do Departamento de Serviço Social e do Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Teresina, Piauí, Brasil. E-mail: [a.je.l@uol.com.br](mailto:a.je.l@uol.com.br)

## 1 Introdução

Em 1994 Sidney Tarrow (2009) publicou a obra “Power in Movement”,<sup>1</sup> na qual formulava a seguinte questão: “o que faz as pessoas comuns irem às ruas arriscarem suas vidas e ficarem gravemente feridas para clamar por seus direitos?” Na obra, o autor lembra que essa é uma indagação que tem fascinado os estudiosos do tema desde a Revolução Francesa e Industrial.

A questão, antiga nas abordagens sobre conflitos e movimentos sociais, permanece sem uma resposta definitiva. Ao invés disso, predomina a diversidade de respostas derivadas do desenvolvimento de correntes teóricas que se pautam em realidades específicas. Carências, motivações individuais, oportunidades, recursos e busca por significados são elementos que concorrem como fatores determinantes para o surgimento dos conflitos. Tarrow (2009) responde a questão afirmando que os conflitos coletivos decorrem dos níveis de oportunidade e restrições à ação coletiva.

Este artigo pretende contribuir para o debate ao propor indagações e levantar hipóteses sobre os elementos que favoreceram o surgimento da greve dos cabos e soldados da Polícia Militar do Piauí, ocorrida em 1997. O presente estudo resulta das reflexões de uma pesquisa<sup>2</sup> que tem como objetivo compreender as condições sociopolíticas que favoreceram o surgimento desse movimento e o seu significado político. Para a construção deste trabalho foram consultadas, além das fontes bibliográficas, diversas fontes documentais, entre elas: 1) atas das sessões da Assembleia Legislativa do Piauí do mês de julho de 1997, com vistas a verificar a presença da temática greve dos policiais militares nos pronunciamentos dos parlamentares; 2) relatórios anuais de governo e mensagens governamentais do período de 1995 a 1998, nos quais se busca verificar os investimentos e prioridades

do governo com vistas a caracterizar o contexto sociopolítico e econômico do Piauí; 3) jornais de circulação diária da imprensa de Teresina (*O Dia*, *Diário do Povo* e *Meio Norte*) do mês de julho de 1997, que se constituíram em importante fonte de informações, na medida em que permitiram identificar os momentos de visibilidade das mobilizações, indicar as lideranças, o caráter das mobilizações e os envolvidos nas negociações com o governo estadual; 4) documentos institucionais da Polícia Militar (legislação, estatuto e regulamento disciplinar), que foram analisadas conforme as questões lançadas pela teoria que guia este trabalho, atentando para os questionamentos específicos da pesquisa.

A greve dos praças<sup>3</sup> em Teresina durou seis dias e tinha como eixos de sua pauta de reivindicações ganhos salariais e melhoria nas condições de trabalho. Com grande repercussão na mídia, a mobilização dos policiais chamou a atenção pública não apenas pela paralisação do ofício, pelas passeatas e assembleias públicas, mas também porque contrariava a ordem legal. Policiais militares constituem uma categoria profissional proibida constitucionalmente de realizar greves. Além disso, a reunião de policiais militares com o propósito de agir contra ou desobedecer em conjunto às ordens das autoridades é concebida pela legislação penal militar – art. 149 do Código Penal Militar – como motim ou, na sua modalidade mais grave, como revolta, se seus autores agirem armados. A pena para o descumprimento de tal prescrição legal pode variar de quatro a 20 anos. (BRASIL, 1969).

Apesar dos impedimentos legais, esses profissionais se organizaram em manifestações públicas, colocando em evidência o conflito entre o direito de reivindicar e a norma legal. Tal acontecimento recoloca em cena a questão lançada por Tarrow (2009) que, nesse caso, pode ser assim formulada: que fatores e condições favoreceram, ou permitiram, a realização da greve dos praças no Piauí? Teriam os fatores políticos, sociais e econômicos locais sido determinantes nesse processo? Elementos da conjuntura nacional,

<sup>1</sup> A obra foi publicada no Brasil em 2009 pela Editora Vozes, com o título *Poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*.

<sup>2</sup> Trata-se de pesquisa de mestrado desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (PPGPP/UFPI), na linha de pesquisa Estado, Políticas Públicas e Movimentos Sociais, no período entre março de 2009 e junho de 2011. De caráter qualitativo, a pesquisa contempla fontes bibliográficas, documentais e orais.

<sup>3</sup> Militar (das Forças Armadas, das polícias e dos corpos de bombeiros militares) com funções executivas. Divide-se em Graduados, que pelo escalonamento vertical em ordem crescente é composto por: soldados; cabos; terceiro, segundo e primeiro sargento e subtenentes.

como a política econômica do Governo Federal e as mobilizações de outras categorias, tiveram peso decisivo? O processo de democratização da sociedade brasileira teria sido crucial nesse momento? A hipótese que orienta o estudo é que aspectos da conjuntura e elementos específicos que caracterizam a instituição militar, aliados à ordem democrática, serviram de oportunidades para a ação coletiva desses profissionais. Desse modo, o artigo discute esses elementos valendo-se das contribuições de Sidney Tarrow (2009).

O texto está estruturado em três partes, dividido em cinco subtópicos. A primeira traz uma revisão analítica dos estudos sobre ação coletiva e movimentos sociais e destaca a contribuição de Tarrow (2009), principal referência da pesquisa. A segunda caracteriza a greve, a instituição policial militar e o contexto sociopolítico e econômico no qual emergiu o movimento. A terceira parte, de caráter conclusivo, apresenta as reflexões parciais sobre a análise.

## 2 Teorias da ação coletiva e dos movimentos sociais

A teorização sobre ação coletiva e movimentos sociais é uma preocupação recorrente nas Ciências Sociais. Das primeiras tentativas de compreensão teórica desse objeto de estudo às atuais, uma questão que move e reatualiza as análises diz respeito ao poder dos movimentos sociais nas sociedades, ganhando relevo também outras interrogações acerca de como e por que surgem, classificam-se, organizam-se e relacionam-se com a sociedade, instituições e atores políticos. Tratam-se de questionamentos que balizaram as interpretações teóricas no século XX, que por sua vez privilegiam a importância do contexto econômico e político ou enfatizam as carências pessoais como fatores determinantes da motivação para a ação coletiva. É claro que o predomínio de um aspecto ou teoria não representa, necessariamente, um acerto ou erro, mas uma maior capacidade analítica para explicar realidades específicas.

De acordo com Alexander (1998), as primeiras tentativas de teorização das mobilizações coletivas surgem no campo das teorias revolucionárias. Os movimentos sociais foram concebidos como mobilizações de massa que visavam substituir uma forma opressora de poder

estatal por outra, ou seja, os seus organizadores e ideólogos os encaravam como o meio mais eficiente para se alcançar a distribuição dos bens, sendo Karl Marx considerado o seu primeiro e mais importante pensador do século XIX. Como destaca Alexander (1998, p. 7), Marx

[...] contribuiu mais do que qualquer outro contemporâneo para firmar o prestígio do modelo clássico ao elaborar uma narrativa meta-histórica que deu ênfase aos interesses econômicos e materiais e colocou em segundo plano a reflexão moral e a solidariedade como questões a ser consideradas em um momento histórico posterior.

Gohn (2000) e Domingues (2003) partilham o argumento de que, embora Marx não tenha teorizado sobre as ações coletivas, delineou o perfil de um movimento social concreto, o do proletariado, contribuindo para a construção de uma importante teoria para a compreensão dos conflitos sociais. Conforme Gohn (2000, p. 173),

[...] devemos reconhecer que o marxismo, aplicado ao estudo dos movimentos sociais operários e não operários, não é apenas uma teoria explicativa, mas é também uma teoria orientada para os próprios movimentos. Por isso, muitas vezes suas análises se assemelham a um guia de ação, porque estão voltadas não apenas para o entendimento analítico dos problemas envolvidos, mas refletindo a prática que se tornará práxis histórica.

As interpretações dos movimentos sociais que privilegiam a noção de classes sociais foram, segundo Scherer-Warren (2009), as que tiveram maior influência na América Latina. Generalizando-se em diferentes situações e em distintos contextos históricos no Brasil, a influência marxista se deu principalmente nos estudos sobre movimentos trabalhistas e movimentos sociais urbanos. (GOHN, 2000).

Diferentemente de Alexander (1998), que considera como clássicas as referências históricas postas pela teoria das revoluções, autores como Gohn (2000) e Toni (2001) situam nesse registro as predominantes até os anos 1960, nos Estados Unidos. Na abordagem clássica americana, os movimentos sociais são interpretados sob um enfoque sociopsicológico em que se considera a reação psicológica não racional. Dessa forma, as insatisfações que geram as

reivindicações são vistas como respostas às rápidas mudanças sociais e à desorganização social subsequente. Para Gohn (2000) e Toni (2001), essa abordagem se divide em cinco modelos ou linhas principais, que têm em comum destacar a natureza reativa das ações coletivas, a concentração nos efeitos psicológicos das tensões sociais sobre os indivíduos e a necessidade de resolver os distúrbios psicológicos mais do que atingir algum objetivo político.

Nos Estados Unidos, a partir da década de 1970, delineou-se outro campo de discussão sobre os fenômenos coletivos, dando origem à Teoria da Mobilização de Recursos, que surge rejeitando a ênfase conferida pelo paradigma tradicional aos sentimentos e ressentimentos dos grupos coletivos e a psicologia como foco explicativo. Essa teoria enquadra as ações coletivas em explicações comportamentalistas e considera que os movimentos emergem quando há recursos disponíveis e viáveis. Como argumenta Gohn (2000, p. 51),

[...] a ênfase toda é colocada numa visão exclusivamente economicista, baseada na lógica racional da interação entre os indivíduos, que buscam atingir metas e objetivos, e em estratégias que avaliam os custos e benefícios das ações.

Entre os teóricos da Mobilização de Recursos, alguns se destacam por terem feito uma distinção/classificação dos seus tipos, como Zald e McCarthy, que subcategorizaram os movimentos em duas grandes categorias: os de consenso e os de conflito. Conforme interpretação de Gohn (2000, p. 53),

[...] os movimentos da esfera do conflito objetivariam mudanças sociais – como os movimentos feminista, dos trabalhadores, de pessoas pobres, pelos direitos civis, etc. Os movimentos na área do consenso – que não contestam a ordem e o *status quo* vigente – buscariam apenas alargar algumas fronteiras dentro de seus objetivos.

Oberschall (1993 apud GOHN, 2000, p. 62), que se alinha nesse campo teórico, afirma que “o comportamento coletivo e os movimentos sociais têm moldado as instituições contemporâneas e provavelmente continuarão a fazer isto no tempo futuro”, por isso devem ser analisados

juntos. O autor estabelece uma distinção entre comportamento coletivo e movimentos sociais, referindo-se o primeiro a comportamentos da multidão (desde grevistas em piquetes, manifestações e concentrações públicas, a ações potencialmente destrutivas de revoltas populares), considerados episódicos e incomuns. Já os movimentos sociais se caracterizam como esforços coletivos por mudanças ou contra elas e afetam a vida das pessoas. (GOHN, 2000).

Apesar de estabelecer a distinção entre comportamentos coletivos e movimentos sociais, as variáveis básicas utilizadas por Oberschall (1993) são as mesmas tanto para entender aqueles como estes: a escolha racional dos indivíduos baseada na lógica custo/benefício. Alexander (1998) destaca o nome de Oberschall como o autor da obra que deu início à fase mais recente da secularização do modelo clássico.

Contemporaneamente aos estudos americanos, na Europa autores como Alain Touraine (1989), Jürgen Habermas (1981) e Alberto Melucci (1989) propõem outro esquema interpretativo de análise dos movimentos sociais, corporificado na chamada “Teoria dos Novos Movimentos Sociais”. Alonso (2009, p. 53) sustenta que essa teoria nasceu em decorrência do esgotamento dos debates marxistas sobre as possibilidades de revolução, contrapondo-se às “explicações deterministas e economicistas da ação coletiva e contra a ideia de um sujeito histórico universal”.

Os autores dessa teoria argumentam que o desenvolvimento capitalista não se sustenta mais apenas no controle da força de trabalho e na transformação dos recursos naturais para o mercado, sendo cada vez mais crescente a intervenção do capital nas relações sociais, nos sistemas simbólicos, na identidade individual e nas necessidades. Consideram, assim, que há um deslocamento da origem dos conflitos sociais do sistema econômico-industrial para as áreas culturais, do plano material para o simbólico. É, pois, a ênfase na cultura a principal característica da Teoria dos Novos Movimentos Sociais já que, conforme Melucci (1989, p. 58), nas sociedades complexas os conflitos “afetam a identidade pessoal, o tempo e o espaço na vida cotidiana, a motivação e os padrões culturais da ação individual”.

Para Scherer-Warren (2009, p. 2), as

[...] teorias dos novos movimentos sociais tiveram o mérito de buscar a complexidade simbólica e de orientação política dos agrupamentos coletivos formadores de movimentos sociais, seguindo o princípio da diversidade sociocultural.

No entanto, destaca que ao mesmo tempo em que essa corrente avançou teoricamente ao reconhecer que opressões e discriminações ocorrem em torno das diferenças socioculturais, pecou ao negligenciar o conhecimento das razões históricas desses processos.

A partir da década de 1980, com as transformações econômicas e sociais das sociedades ocidentais e com a intensificação do processo de globalização, bem como as mobilizações sociais assumindo contornos distintos das formas tradicionais, novos desafios analíticos foram alterando significativamente a produção teórica sobre os movimentos sociais. Nesse cenário, surge a Teoria do Processo Político, transversalmente ao debate travado entre a corrente americana da Mobilização de Recursos e a europeia dos Novos Movimentos Sociais, desenvolvida principalmente nos Estados Unidos.

Ao contrário da Teoria da Mobilização de Recursos que, segundo os críticos, se apoia numa lógica utilitarista de atores individuais e das elites, o modelo proposto pela Teoria do Processo Político “se preocupa mais com as interações estratégicas entre os movimentos sociais e o ambiente onde operam e enfatiza o contexto político e social” (TONI, 2001, p. 86), sendo uma questão central nessa abordagem saber por que surgem as mobilizações políticas. Descartando o psicologismo que norteou as primeiras correntes norte-americanas, especialmente a da Escola de Chicago, essa teoria recoloca a importância das mudanças estruturais da sociedade para a explicação das mobilizações coletivas.

Conforme Scherer-Warren (2009, p. 3), o debate da Teoria da Mobilização de Recursos e da Teoria dos Novos Movimentos Sociais

[...] abriu o caminho para um diálogo entre teorias da modernidade e da pós-modernidade, contribuindo para aprofundar o entendimento sobre as formas de mobilizações sociais contemporâneas e as possibilidades políticas de uma sociedade em redes.

Definida por ela como teoria instituciona-

lista, a Teoria do Processo Político auxiliou no entendimento do cotidiano do fazer político institucionalizado, a partir da relação entre sociedade e Estado, onde se encontra em jogo a relação entre investimentos e ganhos.

### **3 Oportunidades políticas e ação coletiva de confronto: As contribuições teóricas de Tarrow**

Tarrow (2009) é um dos nomes de destaque entre os estudiosos da Teoria do Processo Político, citado como um dos principais teóricos dos movimentos sociais nos anos 1990, “influenciando no início do século XXI vários analistas do Brasil e da Argentina na análise das ações coletivas locais” (GOHN, 2001, p. 33). Autores brasileiros como Noronha (2009), Rodrigues (2001) e Almeida (2008) são alguns dos que se valeram das suas contribuições.

Sua análise das ações coletivas parte do exame dos fatores externos ao movimento, que corresponde a aspectos da conjuntura e da estrutura. Desse modo, Tarrow (2009) volta-se mais para o aspecto político e menos para a cultura, sendo a ação coletiva concebida mais como resultados de oportunidades favoráveis que da intervenção dos indivíduos. Sua teoria é importante para a compreensão da ação coletiva porque não se detém somente na análise de movimentos sociais em si, mas oferece um amplo quadro explicativo dessas ações, movimentos sociais e revoluções, partindo do conceito de confronto, tido por ele como o seu ponto de convergência.

Tarrow (2009) recusa a ideia de se interpretarem todos os confrontos como lutas por significados, como propusera Melucci (1989), mas não desconsidera que alguns aspectos do movimento devam ser abordados sob o ângulo da cultura. Na sua teoria, além da análise das oportunidades políticas, o autor recorre às percepções dos culturalistas para focar aspectos internos ao movimento, apreendidos segundo os conceitos de repertório, enquadramento interpretativo (*frames*) e identidade coletiva. Tarrow (2009) argumenta que os estudos europeus (visão culturalista) e os americanos (da escolha racional) ajudam a entender o porquê da mobilização, mas não são capazes de explicar por que as pessoas apoiam movimentos em certos períodos. Para atender a essa questão, o autor

julga necessário investigar como a estrutura social subjacente e a mobilização potencial se transforma em ação.

Quanto à questão lançada no início do artigo sobre o que ocasiona o surgimento de um conflito social, o argumento principal de Tarrow (2009) é que confrontos existem quando há oportunidades para a ação coletiva, afirmando que os motivos que levam ao seu aparecimento são os “níveis e tipos de oportunidades com que as pessoas se deparam, restrições em suas liberdades de ação e da percepção de ameaças a seus interesses e ações.” (TARROW, 2009, p. 99).

Deve-se ressaltar a distinção estabelecida pelo autor entre ação coletiva e ação coletiva de confronto, aquela podendo assumir muitas formas (breve ou sustentada, institucionalizada ou disruptiva, monótona ou dramática), com a maioria ocorrendo no interior de instituições, através de grupos constituídos que agem em nome de objetivos que dificilmente causariam estranheza. A ação coletiva torna-se de confronto quando empregada por pessoas sem acesso regular às instituições, que atuam em nome de exigências novas ou não atendidas, comportando-se de maneira a desafiar os outros ou as autoridades.

O confronto político surge quando pessoas comuns aliadas a cidadãos mais influentes juntam forças para enfrentar as elites, autoridades e opositores. A grande questão que Tarrow (2009) levanta é: o que leva as pessoas comuns a se aliarem, reunirem forças e desafiarem opositores poderosos?

Alguns estudos, principalmente as teorias clássicas americanas, sustentam que privações sociais são os principais motivos de descontentamento e conseqüentemente de reivindicações. Para Tarrow (2009) privações não são fatores suficientes para o surgimento de confrontos, considerando que essa é uma condição que pode ser permanente, avalia que descontentamentos por si só não induzissem à ação. Afirma que a emergência de confronto está mais relacionada às oportunidades e restrições à ação coletiva que a aspectos sociais ou econômicos permanentes vivenciados pelas pessoas. Tarrow (2009, p. 38) explica que as oportunidades são “dimensões consistentes – mas não necessariamente formais, permanentes ou racionais – da luta política que motivam as pessoas a se engajar no confronto político”.

Isso implica dizer que não há uma fórmula para presumir a origem de um confronto, pois as variáveis mudam em diferentes circunstâncias históricas e políticas. Tarrow (2009, p. 39) entende por estrutura de oportunidades políticas “[...] um conjunto de indícios de quando surgirá um confronto político, colocando em movimento uma cadeia causal que pode levar a uma interação sustentada com autoridades e, portanto, a movimentos sociais”. Ou seja, a existência de oportunidades políticas permite o surgimento dos confrontos, porém prepará-los, coordená-los e mantê-los contra opositores é contribuição singular dos movimentos sociais. Isso significa dizer que nem sempre um confronto pode ser um movimento social, porém, todo movimento social surge a partir dele.

O termo movimentos sociais, na abordagem do autor, é reservado para designar as seqüências de confronto político baseadas em redes sociais de apoio e em vigorosos esquemas de ação coletiva que desenvolvem a capacidade de manter provocações sustentadas contra opositores poderosos. Assim,

[...] as pessoas se engajam em confrontos políticos quando mudam os padrões de oportunidades e restrições políticas e então, empregando estrategicamente um repertório de ação coletiva, criam novas oportunidades que são criadas por outros, em ciclos mais amplos de confronto. Quando suas lutas giram em torno de grandes divisões da sociedade, quando reúnem pessoas em volta de símbolos culturais herdados e quando podem ampliar ou construir densas redes sociais e estruturas conectivas, então esses episódios de confronto resultam em interações sustentadas com opositores – especificamente, em movimentos sociais. (TARROW, 2009, p. 38).

Repertório é uma categoria que Tarrow (2009) toma emprestada de Tilly (1978), que remete à descrição das práticas da ação coletiva em defesa de interesses comuns. Trata-se de um conceito ao mesmo tempo estrutural e cultural que envolve o que as pessoas fazem quando engajadas num conflito, o que elas sabem fazer e o que os outros esperam que elas façam. O repertório se constitui de variáveis que influenciam na sua transformação em movimentos sociais e, por isso, os confrontos não seguem o

mesmo repertório.

Greves, reuniões e passeatas são alguns tipos de repertório de confronto. Mas, no geral, Tarrow (2009) explica que o repertório de confronto oferece três tipos básicos de ação coletiva, cada uma com vantagens e desvantagens: violência, ruptura e convenção. Contrariando a visão de que a violência é expressão de disfunção psicológica ou social, Tarrow (2009) a concebe como uma função interativa entre as táticas dos que protestam e o policiamento. Para ele, a ameaça de violência tem um grande poder nos movimentos, mas apresenta a desvantagem de proporcionar às autoridades pretextos para a repressão, além de restringir e assustar simpatizantes. Já a ação convencional se refere à forma de ação coletiva que exige pouco compromisso, baixo risco e atrai grande número de participantes. Esses são os maiores atrativos das formas convencionais. Pela facilidade de ser empregada, é a forma de ação coletiva predominante, de que são exemplos a greve e a demonstração. A vantagem da convenção é criar uma rotina que as pessoas entendem e que as elites aceitarão ou facilitarão. A terceira forma, a ruptura, é fonte de grande parte da inovação no repertório e do poder em movimento, pois quebra a rotina, espanta espectadores e assusta as elites. Tem, porém, a desvantagem de ser mais instável e de facilmente gerar violência.

Além da categoria repertório Tarrow (2009) adverte ser necessário considerar ainda o poder simbólico das ações para o sucesso de uma ação coletiva de confronto, isso porque tentativas de mobilização simbólica acompanham todos os movimentos sociais modernos. A preocupação do autor concentra-se em analisar como os discursos simbólicos tomam forma no processo de luta, questionando sobre como a mensagem de um confronto é recebida e interpretada, por diferentes sujeitos sociais, no tempo e no espaço. Seguindo outros estudiosos, como Klandermans (1997) e Snow (1992), Tarrow (2009) incorpora o conceito de quadros interpretativos, a fim de compreender a natureza interativa dos movimentos sociais.

Em anos recentes, estudiosos dos movimentos sociais começaram a usar termos como “quadros interpretativos”, “pacotes ideológicos” e “discursos culturais” para descrever os significados compartilhados que inspiram as

pessoas a participar de uma ação coletiva. Esses termos são usados em substituição à expressão original *frames* (GOHN, 2001), mecanismos que ressaltam, enfatizam e acentuam a gravidade e a injustiça de uma condição social. Os quadros interpretativos (*frames*) permitem o envio de uma mensagem uniforme entre os membros de um movimento.

O trabalho de enquadramento é principalmente cognitivo e avaliador, identificando descontentamentos e os traduzindo em reivindicações mais amplas, dirigidas a outros. Nesse esforço de mobilização cognitiva, os movimentos sociais fazem uso de símbolos culturais que são usados nos discursos e que guiam as práticas do movimento. “A cultura da ação coletiva é feita de quadros interpretativos e de emoções que visam tirar as pessoas de sua submissão, mobilizando-as para a ação em cenários conflituosos” (TARROW, 2009, p. 146). Contudo, alerta que os símbolos culturais não estão automaticamente disponíveis como símbolos mobilizadores, exigindo agentes concretos (os líderes) para transformá-los em quadros interpretativos de confronto. Os líderes têm a importante função de selecionar formas de ação coletiva, inventam, adaptam e combinam diversos tipos de confronto para ganhar apoio de pessoas, porquanto:

[...] orientam os quadros interpretativos de seus movimentos para a ação em contextos particulares e os amoldam à intersecção entre um alvo da cultura da população e seus próprios valores e objetivos. (TARROW, 2009, p. 144).

Tarrow (2009) entende a cultura como sistemas de significados usados pelas pessoas cotidianamente e como a base da identidade social e política. Essa compreensão de cultura é importante para se entender que o movimento social não se origina na cabeça de seus organizadores e que o confronto político está culturalmente inscrito e socialmente comunicado, emergindo como decorrência das circunstâncias externas e das relações entre os participantes.

Para efeito deste estudo, que indaga sobre as possíveis variáveis que favoreceram o surgimento da greve dos policiais militares do Piauí, a teoria de Tarrow (2009) lança luz para a compreensão do fenômeno em termos de oportunidades políticas. Ao mesmo tempo,

as categorias “repertório” e “enquadramento interpretativo” indicam os elementos analíticos a serem considerados na dinâmica interna do movimento, ou seja: suas ações, práticas, estratégias, mecanismos de coesão, etc. Aspectos que serão detalhados no tópico seguinte que trata sobre a caracterização da greve dos cabos e soldados da Polícia Militar do Piauí.

#### 4 A greve dos policiais militares em 1997

Aos primeiros dias do mês de julho de 1997, a capital piauiense deparou-se com a ameaça de paralisação das atividades dos policiais militares, profissionais responsáveis pelo policiamento ostensivo. A notícia foi manchete dos principais jornais locais, uma vez que o movimento dos policiais sinalizava a ruptura de preceitos disciplinares e hierárquicos da corporação militar. O episódio mobilizou a atenção da opinião pública ao envolver uma categoria profissional que, constitucionalmente, está proibida de realizar greves. Conforme o artigo 142, § 3º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, a greve e a sindicalização são comportamentos vedados aos policiais. (BRASIL, 1988).

A questão salarial se apresentou como a principal pauta de reivindicação. Cabos e soldados solicitavam reajuste salarial de 102% sobre os vencimentos, sendo que na época os salários variavam entre R\$ 189,00 e R\$ 230,00.

Além da melhoria salarial, na pauta de reivindicações o rol de itens relativos às condições de trabalho era extenso:

- Lei dos 15 anos: dá direito a promoção automática de cabos e soldados, lei que não estava sendo cumprida;
- Implantação do quadro de horário de trabalho;
- Participação dos cabos e soldados no conselho de Política Salarial do Quartel do Comando Geral;
- Mudança no regime disciplinar da PMPI;
- Pagamento de abono de férias, licença especial, ajuda de custo, adicional noturno e gratificação por tempo de serviço.

A decisão pela greve foi tomada em assembleia realizada dia 4 de julho no Teatro de Arena (teatro aberto), localizado na Praça Marechal

Deodoro da Fonseca (conhecida por Praça da Bandeira) que se tornou o principal local de concentração dos manifestantes (TERESINA, 1997, p. 4), liderados pelo presidente da Associação dos Cabos e Soldados da PM.

Os noticiários da imprensa indicam que os baixos salários condicionavam muitos policiais a residirem em habitações precárias, além da dupla jornada em serviços extras para complementar os salários, destacando ainda a existência de suicídios, vícios e transtornos mentais em virtude dos endividamentos ocasionados pela baixa remuneração. O discurso dos praças envolvidos era de descontentamento, expresso no depoimento de um PM à época da greve: “somos uma espécie de escravos modernos. Não podemos reivindicar porque senão vamos presos.” (POLICIAIS, 1997, p. 8).

Jovens soldados, com Ensino Médio completo e idade de 20 a 26 anos, compunham o movimento, que contou também com a adesão do grupo feminino e de militares de mais seis cidades do interior do estado: Piri-piri, Campo Maior, Cristino Castro, Altos e Parnaíba.

Além da paralisação das atividades, os policiais saíram às ruas buscando reconhecimento legítimo e a publicização de suas reivindicações. Em passeata abraçaram a sede do governo (Palácio de Karnak), gritaram palavras de ordem como “polícia está na rua, governo a culpa é sua”, e “polícia unida jamais será vencida” e fizeram momento de silêncio em homenagem ao cabo morto no movimento de Minas Gerais. Essas práticas, somadas às condições de vida partilhada pelos policiais compõem elementos do quadro interpretativo de confronto. Para Tarrow (2009) dois tipos de apelos aparecem como recorrentes no discurso de um confronto político: a injustiça e a emotividade. O sentimento de injustiça precisa tornar-se publicamente compartilhado para se tornar efetivo no processo de mobilização cognitiva e “nenhuma transformação significativa de reivindicação em ação pode ocorrer sem que se estimule ou se crie energia emocional”. Entre os mecanismos emocionais geradores de ação, Tarrow (2009) cita a religião e o nacionalismo, fontes potenciais para o enquadramento interpretativo, pois fornecem símbolos, rituais e solidariedade já prontos e acessíveis pelos desafiantes; elementos que também foram aproveitados pelo movimento dos cabos e

soldados da Polícia Militar do Piauí. Os militares intercalaram os protestos com manifestações religiosas, orando de mãos dadas, e cívicas, cantando o Hino Nacional sob aplauso da população que, em alguns trechos, jogou papel picado.

Após seis dias de paralisação e tentativas de negociação, os praças militares entraram em acordo com o então governador do estado e decretaram o fim da greve. O movimento teve desfecho apoteótico, com a saída a pé do chefe do executivo, governador Francisco de Assis Moraes Sousa, do Palácio de Karnak (sede do governo estadual), para encontrar os policiais na praça da Bandeira, onde foi recebido com aplausos e junto com os manifestantes cantou o Hino Nacional e o da Polícia Militar (RIBEIRO, 1997a). Conforme matérias dos jornais, a negociação foi tensa e em alguns momentos marcada por tumultos, que foram contidos devido à intervenção de parlamentares do Partido dos Trabalhadores (PT), o deputado estadual Wellington Dias e as vereadoras Francisca Trindade e Flora Izabel. O acordo foi firmado após a garantia de abono de R\$ 120,00, o que elevaria o salário de R\$ 198,00 para R\$ 335,35 e a construção de 500 casas para os policiais (RIBEIRO, 1997b; PROPOSTA, 1997).

Sobre o movimento dos policiais, o governador declarou à imprensa que era por sede de justiça e que não feriu a hierarquia militar (RIBEIRO, 1997c). Já o deputado estadual Wellington Dias afirmava que a greve dos militares foi a situação mais complexa que participara durante sua militância em movimento popular. (RIBEIRO, 1997d).

Apesar da declaração do governador, o então comandante da Corporação, coronel Valdílio Falcão, determinou a abertura de Inquérito Policial Militar (IPM) para punição dos militares envolvidos nas manifestações. (RIBEIRO, 1997e).

Conforme o exposto, a paralisação dos policiais militares teve grande repercussão na mídia local, ocupando espaços de notícias, editoriais, artigos de opinião e colunas pessoais. Ecoou também na Assembleia Legislativa, em discurso de parlamentares.

[...] o deputado Fernando Monteiro ocupou a tribuna para manifestar sua solidariedade e a do Partido da Frente Liberal, reconhecendo a

existência e a organização do movimento de paralisação dos policiais militares do Piauí, criticando a posição do governador Mão Santa, que procura desconhecer a necessidade desse movimento. Disse o orador que a concentração dos policiais se deve às reivindicações da categoria no tocante ao adicional noturno; adicional de risco de vida; gratificação de representação e a incorporação da diária operacional, garantida pelo Estatuto dos Policiais Militares. Finalizando, leu um manifesto de repúdio dos coronéis da Polícia Militar às palavras grosseiras que lhe foram dirigidas pelo governador Mão Santa [...]. (PIAÚ, 1997a, p. 2).

Na Assembleia Legislativa, a greve dos policiais militares foi mencionada ainda nos discursos dos deputados Wellington Dias (PT), Adolfo Nunes (PPB) e José Raimundo Bona Medeiros (PFL). Na Câmara Municipal, a greve dos PMs teve apoio, principalmente, das vereadoras Francisca Trindade e Flora Isabel (VEREADORAS, 1997, p. 4). A participação de parlamentares vem corroborar o argumento de Tarrow (2009) de que o aparecimento de aliados influentes é uma das dimensões da oportunidade política, pois quando surgem aliados os desafiados são encorajados à ação coletiva. Conforme Tarrow (2009), aliados “podem atuar como amigo nos tribunais, como garantias perante a repressão ou como negociadores aceitáveis em seu favor”. (TARROW, 2009, p. 109).

## 5 A polícia militar e a ordem democrática

Os policiais militares são regidos por regulamentos, normas e leis que os caracterizam como distintos dos indivíduos civis. Essas disposições definem a conduta desses profissionais e estabelecem um estilo de vida diferenciado, submetidos que estão à hierarquia e à disciplina, o que os mantém subjugados a uma identidade e cultura próprias (ALMEIDA, 2008). Como instituição responsável pelo controle da segurança pública, a organização hierarquizada garante

[...] a forma mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade. (WEBER, 1991, p. 145).

A estrutura hierarquizada acentua a distinção entre comandantes e comandados e sublinha a distância econômica e social dos sujeitos envolvidos, características encontradas na estrutura da Polícia Militar no Brasil.

A Polícia Militar é dupla: pode-se defini-la como um compósito de duas proto-instituições bastante diversas, seja pela formação, seja pelo acesso a prerrogativas e recursos (materiais, de autoridade e de prestígio), seja pela forma de ingresso, seja pelas perspectivas de ascensão na carreira, seja pela natureza das próprias funções ou pelas respectivas identidades. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 10).

As protoinstituições mencionadas reportam-se à segmentação da carreira policial militar em praças e oficiais, com as respectivas subdivisões hierárquicas. Em ordem crescente de hierarquia, os praças atuam nos postos de soldado, cabo, primeiro sargento, segundo sargento, terceiro sargento e subtenente e os oficiais nos postos de segundo tenente, primeiro tenente, capitão, major, tenente-coronel e coronel.

Conforme Almeida (2008), no sistema hierárquico e disciplinar que caracteriza a instituição militar estabelecem-se alguns princípios próprios da cultura militar como a desigualdade como natural e positiva, a defesa da ordem e da tradição, a coletividade antes do individualismo, a crítica à ideia de liberdade individual e a defesa da moralidade e da autoridade. O regulamento disciplinar da corporação classifica como transgressões práticas aquelas que, aos olhos civis, se mostram absurdas como contrair dívidas superiores às possibilidades financeiras, comprometendo os vencimentos e a imagem da instituição; frequentar ou integrar sindicatos ou associações profissionais com caráter sindical ou similares; deixar o oficial de comunicar previamente e, por via hierárquica, o seu casamento à autoridade competente; e abster-se o praça de pedir autorização para casar-se; dar entrevista; discutir ou provocar discussão pela imprensa a respeito de assuntos políticos, militares ou policiais. (BRASIL, 1997).

A organização militar guarda, em sua norma, um conflito, um ponto de tensão entre a condição do policial como trabalhador, portador de direitos, e a de militar, subordinado

às prerrogativas de Código Penal específico. É que, embora exercendo o direito ao trabalho como profissionais num Estado democrático de direito, os policiais militares não dispõem de determinadas prerrogativas atribuídas aos indivíduos civis, como o direito de greve e o de sindicalização, sem dizer da liberdade individual e de expressão limitadas, condição expressa no “pedir autorização para casar-se” e na proibição de dar entrevistas, determinações que ofendem os direitos civis.

Os direitos civis, conforme expresso na Carta Constitucional, dizem respeito à liberdade individual, ou seja, liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, direito à propriedade e de contrair contratos válidos, direito à justiça. Esses valores se confrontam com o conteúdo normativo da instituição militar, na qual prevalece o princípio da desigualdade como natural e a repulsa à ideia de liberdade individual (ALMEIDA, 2008). Sob o rigor da norma, o indivíduo deve seguir apenas as diretrizes da corporação, fixados em legislação específica e decretos que determinam as prescrições regulamentares para aplicação às situações diárias da vida, estando o militar de serviço ou não, em área militar ou em sociedade.

Desse modo, considerando as especificidades da instituição policial militar e o surgimento da greve em 1997, a ordem democrática teria se revelado como oportunidade política para o surgimento do confronto? A indagação parte do argumento lançado por Noronha (2009) de que, no Brasil, o processo de redemocratização gerou expectativas e oportunidades de ganhos em todas as classes e segmentos sociais, afirmando que nos

[...] últimos vinte anos, a inclusão de diversos segmentos sociais (não só operários) no âmbito da esfera política em sentido lato (isto é, como cidadãos portadores de direitos políticos e sociais) redesenhou o mapa dos “includos”. (NORONHA, 2009, p.120).

Além disso, o acesso institucional, que corresponde à abertura do acesso à participação para os novos atores, é citado por Tarrow (2009) como uma das dimensões de oportunidades políticas.

É verdade que em 1997 já havia mais de uma década em que o governo centralizado tinha

se esvaído e o Brasil retornara à sua condição democrática, como é verdade também que a democracia é um processo em permanente construção. Lembrando o argumento de Tarrow (2009) de que algumas vezes oportunidades políticas ocorrem para certos grupos e não para outros – apesar de as condições de mobilização crescerem no sistema político em geral e de os policiais militares serem uma categoria profissional vedada o direito de mobilização, atuando historicamente na repressão das mobilizações sociais –, pode-se questionar se as oportunidades lançadas pela ordem democrática não teriam sido percebidas com certo atraso para essa categoria.

A estrutura militarizada influi não somente sobre os próprios policiais, privados de algumas garantias conferidas aos trabalhadores em geral, mas também sobre a sociedade, o que tem levado alguns pesquisadores a argumentar que o modelo de polícia dominante no Brasil – a policial-militar – é incompatível com o princípio democrático. A função militarizada da polícia é um dos aspectos que tem recebido grande número de críticas devido a sua característica paradoxal: deve atuar como polícia, em defesa da sociedade, e ao mesmo tempo resguarda a condição militar, tida como força auxiliar e reserva do Exército para a defesa do Estado. Carvalho (2003, p. 213) diz que essa

[...] organização militarizada tem-se revelado inadequada para garantir a segurança dos cidadãos. O soldado de polícia é treinado dentro do espírito militar e com métodos militares. Ele é preparado para combater e destruir inimigos e não para proteger cidadãos. Ele é aquartelado, responde a seus superiores hierárquicos, não convive com cidadãos que deve proteger, não os conhece, não se conhece como garantidor de seus direitos. Nem no combate ao crime às polícias militares têm-se revelado eficientes.

Por essa dupla face, tem sido frequente a discussão sobre as mudanças na estrutura da PM, apontando-se inclusive a possibilidade de unificação das polícias civil e militar, debate que se iniciou ainda na década de 1980, quando do processo de redemocratização da sociedade brasileira. Essa proposta parte de questionamentos sobre o padrão disciplinar

hierárquico que rege a formação e a conduta do policial militar.

Desde 1930, o Exército estabelece controle sobre as polícias militares, sendo assim no Estado Novo, na Constituição de 1946 e durante o Governo Militar de 1964. A Carta de 1988 tirou do Exército o controle direto das polícias militares e as transferiu para os governadores de estados, permanecendo elas, porém, como reserva e forças auxiliares, com características militares. (CARVALHO, 2003).

Muniz (2001, p. 184) alerta que só a partir da década de 1980 as polícias militares retomaram a função de policiamento ostensivo, tendo, no entanto, que agir “simultaneamente como polícia ostensiva da ordem pública e como um órgão militar de suporte às ações de segurança interna e defesa nacional das forças combatentes brasileiras”. Isso quer dizer que a redemocratização brasileira, empreendida desde a década de 1980, provocou nas corporações policiais militares transformações decorrentes do questionamento da real função pública que deveriam assumir num Estado democrático de direito. Destarte, pode a greve dos policiais militares ser compreendida como parte desse processo?

A Constituição brasileira de 1988, popularmente identificada como Constituição Cidadã, conferiu, entre outras garantias, um capítulo próprio para a segurança pública, definida como

[...] dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, e determinou no artigo 144 as missões das polícias brasileiras, ficando as polícias militares responsáveis pelo “policiamento ostensivo fardado e a preservação da ordem pública. (BRASIL, 1988).

Noronha (2009), fundamentando-se na construção teórica de Tarrow (2009) e utilizando-se de estudo sobre as greves no Brasil, argumenta que as análises sobre o fato tendem a sobrevalorizar as variáveis econômicas ou políticas, destacando esses eventos como expressão de conflitos de classe, político-partidários ou como ato institucionalizado. Mesmo considerando todas essas explicações válidas para o caso brasileiro, defende o autor que essas teorias não dão conta dos ciclos oriundos de processos de transição política recentes, elaboradas que foram com base em análises europeias ou americanas,

olvidando as experiências dos países do sul da Europa e da América Latina que passaram por transições políticas para a democracia. Diz ele que:

[...] a maior parte da produção internacional (predominantemente de economistas e sociólogos) inclui, entre suas variáveis explicativas, os salários, as condições de trabalho, as taxas de desemprego e de inflação, a formação de concentrações operárias, as taxas de sindicalização, o nível de desenvolvimento das indústrias e suas práticas ou políticas de recursos humanos. Pouca atenção foi dada à relação entre greves e processos políticos [...]. (NORONHA, 2009, p. 120).

Para o autor, a análise do processo político fornece os instrumentais necessários à compreensão do surgimento de greves. Almeida (2008) compreende a greve dos militares como indicativo de um novo repertório da ação coletiva, que indica o relacionamento dos princípios democráticos com a estrutura de uma corporação marcada por preceitos disciplinares e hierárquicos (o termo “novo” usado para revelar os policiais militares como sujeitos de direitos). Conforme Almeida (2008), o movimento dos policiais expressou uma crise de identidade advinda do choque entre a cultura militar, expressa por princípios referentes a valores e normas institucionais da PM, e a cultura política democrática, relacionada ao processo de democratização na sociedade brasileira. Miranda (2006, p. 73), argumenta que

[...] a luta por espaços sociais e políticos, por parte dos militares, justifica-se pelo anseio em buscarem a construção da sua cidadania, visto que são muitas as limitações para o exercício de direitos que são conferidos aos servidores públicos civis e aos demais trabalhadores. Desta forma, vêm lutando continuamente para conquista de direitos, tais como a inserção da liberdade sindical na legislação militar; a abertura de meios alternativos de interlocução da categoria com o governo; a legalização das reuniões de reivindicações coletivas; o reconhecimento de direito de sindicalização e de filiação política, dentre outros, respaldados por princípios como o da dignidade humana e de liberdade individual e associativa.

Os argumentos de Miranda e Almeida sustentam a tese desenvolvida por Noronha de

que no caso brasileiro o processo de redemocratização gerou expectativas e oportunidades de ganhos em todas as classes e segmentos sociais. Desse modo, não se pode negligenciar o contexto da redemocratização para a compreensão da greve dos policiais militares no Piauí em 1997.

A caracterização da corporação militar, para efeito deste estudo, é fundamental para se compreender as especificidades dessa categoria e indagar de que forma a relação com a ordem democrática pode ter influenciado no surgimento das manifestações dos praças da Polícia Militar do Piauí.

## **6 O contexto sociopolítico e econômico do Piauí na década de 1990**

A década de 1990 no Piauí foi marcada por um período de forte instabilidade econômica que influenciava em outros aspectos sociais. O *Atlas da exclusão social no Piauí*, considerando dados de 1980 e 2000, revela que entre esses anos ocorreu um aumento vertiginoso da concentração de renda em todos os estados da Federação, refletindo no empobrecimento de grande parcela da população. O Piauí acompanhou essa tendência, com altos níveis de desigualdade social.

Em 1994, o governador Freitas Neto descreveu o cenário piauiense como um ambiente de instabilidade macroeconômica, restrições de investimentos federais e com falta de uma política regional. Na gestão seguinte, Francisco de Assis Moraes Sousa afirmou que a economia piauiense no início da década de 1990 foi um período de intensa estagnação no nível de renda do estado. (PIAÚÍ, 1998)

Nesse período, a folha de pagamento dos servidores representava o maior dos problemas enfrentado pelo governo estadual. Além dos atrasos, a folha salarial refletia o desnível na distribuição de renda, “o Piauí pagava simultaneamente os maiores e os menores salários do país”. (PIAÚÍ, 1998, p. 26).

A questão salarial foi o principal motivo de reivindicação dos policiais militares do Piauí em 1997. Nesse ano o Piauí era governado por Francisco de Assis Moraes Sousa (o Mão Santa). Durante o período em que esteve no governo

(1995-2001)<sup>4</sup> os investimentos se centraram em ações assistencialistas e de forte apelo popular, como os projetos Sopa na Mão, Luz Santa, Funerária Estadual e Boa Saúde. (PIAUÍ, 2000).

Mendes (2003) ressalta que, entre 1995 e 2000, enquanto o Serviço Social do Estado (SERSE) investiu R\$ 110,6 milhões em atividades de assistência social, as secretarias responsáveis por projetos de desenvolvimento econômico – Planejamento, Agricultura, Indústria, Comércio e Meio Ambiente e Recursos Hídricos – realizaram gastos totais de apenas R\$ 48,4 milhões, ou seja, 25% das despesas dos órgãos vinculados ao Palácio do Governo. Tal fato ressalta as prioridades do governo, revelando o caráter populista e assistencialista de sua política em detrimento da melhoria na qualidade de vida da população piauiense. Os projetos desenvolvidos respondiam apenas às necessidades mais imediatas das camadas menos favorecidas.

Ao assumir o governo, em 1995, em mensagem à Assembleia Legislativa, o governador traçara um quadro de dificuldades para o estado do Piauí:

[...] devo ressaltar o panorama de crise e de incerteza por que passa o País e quase todos os Estados da Federação Brasileira [...]. Infelizmente, o Piauí continua à margem do processo de desenvolvimento, com indicadores de pobreza os mais vergonhosos e uma distribuição de renda das mais injustas e perversas [...] (PIAUÍ, 1995, p. 11).

O panorama descrito pelo governador se referia à crise financeira do estado e à política econômica do Governo Federal (1994-1999), que restringia repasse de recursos para estados e municípios. Em 1993, como parte dos preparativos para o lançamento do Plano Real, Fernando Henrique Cardoso, então ministro da Fazenda do Governo Itamar Franco, propôs a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), que limitava o volume das transferências vinculadas a estados e municípios. Com a aprovação desse dispositivo teve início um período de crise

financeira nos estados, conforme revelou Kugelmas e Sola (2000).

Fernando Henrique Cardoso, responsável pela implantação do Plano Real, estabilização da moeda e o fim da inflação, conseguiu eleger-se Presidente em 1994 e reeleger-se em 1998. O fio condutor de seu governo era a tentativa de consolidar o processo de estabilização, através do combate aos desequilíbrios fiscais e a superação do velho modelo nacional desenvolvimentista. Assim, a reforma profunda do aparato estatal e a integração competitiva na ordem econômica internacional globalizada passaram a ser as palavras de ordem (KUGELMAS; SOLA, 2000). Desse modo, dava continuidade às políticas neoliberais iniciadas no Governo Collor, com a privatização de empresas estatais, a ampla abertura comercial, resultando na falência de empresas nacionais e no aumento do desemprego (ANASTASIA; CASTRO; NUNES, 2007). Kugelmas e Sola (2000, p. 71) acrescentam que durante

[...] todo o período do primeiro mandato FHC a questão do novo padrão a ser buscado nas relações entre União e estados foi marcada pelas tentativas de reenquadramento destes pelo poder central, em nome da busca de soluções dos desequilíbrios fiscais. Se a partilha tributária se realizara em um momento de notável fraqueza do poder central, seria a capacidade regulatória no campo macroeconômico do Governo Federal, reforçada pelo êxito do Plano Real que daria os traços definidores da nova etapa. Nesta, as finanças estaduais foram duramente afetadas de distintas maneiras.

As medidas adotadas pelo Governo Federal incidiram sobre as decisões da gestão estadual. Mendes (2003) ressalta que, a partir da década de 1990, a implementação pelo Governo Federal de políticas neoliberais prejudicou o Piauí e os estados mais pobres. A redução do papel intervencionista do Estado brasileiro, através das privatizações, e a imposição de políticas fiscais austeras, que culminaram com a renegociação da dívida dos estados, repercutiram no Piauí de forma extremamente injusta. Nesse caso, segundo Mendes (2003, p. 284), “o Governo Federal deixou de considerar as desigualdades econômicas e sociais entre as

<sup>4</sup> Mão Santa foi afastado do governo em 2001, respondendo a processo por abuso de poder. Hugo Napoleão, seu principal adversário, suscitou a cassação de Mão Santa e levou-o ao Tribunal Superior Eleitoral – TSE, o que resultou no seu afastamento a pouco menos de um ano para as eleições de 2002. (BRANDÃO, 2006).

regiões, e dentro delas, a todos impondo uma política de iguais exigências.”

No final de 1995, o Governo Federal lança o programa de apoio aos estados, que de acordo com Kugelmas e Sola (2000, p. 72), foi o “marco fundamental da reestruturação das dívidas estaduais”. A partir desse momento, os estados que desejassem assistência financeira teriam como contrapartida que aderir ao programa de reformas do governo central, que incluía: “compromisso com metas de ajuste fiscal, controle da folha salarial, inclusão das empresas estaduais no programa nacional de privatização” (KUGELMAS; SOLA, 2000, p. 72). Os acordos entre a União e os estados incluíam compromissos com a privatização de empresas estaduais, cortes de despesas, a promessa de obediência à Lei Camata, que limitava as despesas com pessoal a 60% da receita líquida e restrições ao endividamento futuro. (KUGELMA; SOLA, 2000).

No Piauí, entre as medidas visando adequar-se às decisões do governo central destacam-se a criação do Plano de Desligamento Voluntário (PDV)<sup>5</sup> e a negociação de privatização da Companhia Energética do Piauí (CEPISA). As ações previstas pelo governo estadual procuravam ajustar-se à agenda política do Governo Fernando Henrique Cardoso, especificamente as diretrizes da reforma administrativa do Estado, como uma necessidade de

[...] adequá-lo à realidade do momento e fazê-lo acompanhar as transformações do mundo contemporâneo. Será definido o tamanho do Estado, suas funções, sua estrutura, seu financiamento e conseqüentemente, os processos de privatização, concessão, terceirização e de parceria com a iniciativa privada. Buscar-se-á, sobretudo, a governabilidade, adequando a receita e a despesa à nova realidade de modo a possibilitar a realização de investimentos essenciais à sua própria sobrevivência como Unidade Federativa Autônoma. (PIAÚÍ, 1995, p. 12).

O PDV tinha como objetivo “proporcionar o desligamento voluntário de servidores públicos estaduais, mediante a oferta de incentivos para

a abertura e gerenciamento de atividades produtivas na economia privada” (PIAÚÍ, 2000, v. 1, p. 42). Com essa medida, o Governo pretendia compatibilizar os gastos com pessoal e os limites previstos em lei, além de otimizar o serviço público. O PDV contou com o apoio da Caixa Econômica Federal (CEF), que concedeu um empréstimo inicial no valor de R\$ 38,7 milhões de reais. O Governo, entretanto, não honrou o compromisso de amortização da dívida e, em menos de um ano da criação do plano, em junho de 1997, a imprensa local anunciava atrasos no pagamento das parcelas previstas, o que elevou o valor dos juros e, conseqüentemente, o valor do débito com a CEF. Essa situação refletia a crise financeira do estado, comprometendo, inclusive, o deferimento de algumas adesões ao plano, conforme relatório de gestão da secretaria de Planejamento:

[...] a certa altura de sua execução, o PDV foi envolvido por turbulência política, do que resultou o Decreto Legislativo nº 121/98, da Assembléia Legislativa, sustando os deferimentos de 495 adesões e atos de demissões. (PIAÚÍ, 2000, v. 1, p. 42).

Ainda assim, em mensagem à Assembleia Legislativa do Estado, o governador Moraes Souza declarou que o PDV realizado no Piauí alcançou plenamente as metas desenhadas. Sendo 8.654 adesões deferidas, com uma economia mensal na folha de R\$ 2.038,5 milhões (PIAÚÍ, 1998).

Entre os profissionais que aderiram ao PDV estavam servidores das áreas de Educação, Saúde, Previdência, Finanças, Legislativo, Judiciário e também da Polícia Militar. Desses últimos contabilizaram 740 adesões, que representaram uma economia no valor de 6,82% na folha de pagamento. (PIAÚÍ, 2000).

No período de 1995 a 2002, o Governo Federal reduziu drasticamente as transferências de recursos e investimentos diretos nos estados mais pobres. No Piauí,

[...] as fontes das receitas de capital (R\$ 667,6 milhões) foram as operações de crédito (60,6%), a alienação de bens, ou mais especificamente a venda das ações da CEPISA (22,6%) e as transferências de capital da União (16,8%). Não houve, portanto, aportes de recursos próprios do Estado

<sup>5</sup> O Plano de Desligamento Voluntário (PDV) foi instituído em outubro de 1996, sob o respaldo da Lei nº 4.865/96 e do Decreto nº 9.589/96. (PIAÚÍ, 2000).

(receita tributária ou fundo de participação) no financiamento das despesas de capital, que totalizavam R\$ 662, 2 milhões [...]. (MENDES, 2003, p. 290).

Em ata da sessão extraordinária da Assembleia Legislativa de 10 de julho de 1997 consta a solicitação para que a venda das ações da CEPISA fossem utilizadas para amortizar a dívida pública do estado do Piauí junto ao Governo Federal, de modo a permitir que o estado pagasse os salários atrasados dos servidores públicos estaduais (PIAUÍ, 1997a, p. 2). Nesse período, a folha de pagamento dos servidores públicos estava em atraso, registrando-se, com frequência, a ocorrência de greves e manifestações de descontentamento por parte de servidores públicos, entre eles, bancários, professores e fazendários. (SERVIDORES, 1997; FAZENDÁRIOS, 1997; SILVA, 1997; SALÁRIO, 1997; ONDA, 1997).

Entretanto, essa relação entre problemas salariais e mobilizações coletivas não deve ser compreendida como uma simples relação causa/efeito. Estudos de Noronha (2009) sobre ciclos de greves no Brasil indicam que, no caso brasileiro, as greves aumentam não quando os salários caem, mas quando podem subir. Com isso, o autor destaca que a eclosão de greves é influenciada pelo entendimento de que o momento é oportuno para a obtenção de ganhos. Porém a situação de crise anteriormente descrita não indica situação oportuna para ganhos, o leva a considerar que a causa de mobilizações coletiva vai além de uma mera questão salarial.

Além das manifestações que se apresentavam no contexto local, no mesmo período, manifestações de diversas categorias profissionais implodiam pelo país, inclusive de policiais militares, que atingiu 13 estados brasileiros, conforme registros da imprensa da época.

[...] No último mês, em 13 estados, policiais militares e civis quebraram a disciplina para fazer greves e passeatas por aumentos salariais. O Exército foi acionado para garantir a ordem com três mil homens em sete estados, o que não ocorreu nem mesmo durante o Regime Militar. [...] Os policiais de Minas foram os primeiros a se rebelar e conseguiram dobrar o governador que concedeu um reajuste salarial, estimulando o efeito dominó no movimento. (HOLLANDA; ANDRADE, 1997).

Adorno (2000, p. 131) diz que “os quatro anos de Governo FHC não conheceram dias de tranquilidade no domínio da segurança pública”. E acrescenta que a greve dos policiais militares nos estados acabou “mobilizando a opinião pública, atraindo a atenção da mídia e colocando em questão as iniciativas formuladas e que estavam sendo implementadas.”

Apesar da presença de mobilizações de todas as categorias profissionais em diversas localidades do país, alguns pesquisadores indicam que houve um declínio no número de mobilizações dos trabalhadores nesse período. Gohn (2000), ao descrever o cenário brasileiro na década de 1990, destaca o crescimento do mercado informal como elemento desestruturador das lutas dos trabalhadores, pois com o mercado informal as relações de trabalho deixaram de ser foco das lutas dos mesmos. Para Noronha (2009), a redução no volume de conflitos na década de 1990 foi resultado do desemprego; do efeito acumulado da estabilidade dos preços, que eliminou a necessidade de revisão permanente dos acordos salariais e das alterações da percepção pública sobre a pertinência das greves.

Nesse contexto, os sindicatos de trabalhadores perderam espaço porque as condições de organização no setor da economia informal tornam-se mais difíceis. Os movimentos sociais perdem sua força mobilizadora e ganharam importância as ONGs, por meio de políticas de parceria estruturadas com o Poder Público. No âmbito das mobilizações, foi um período de redefinição do cenário das lutas sociais no Brasil, deslocando alguns eixos de atenção dos analistas. Os movimentos sociais populares urbanos alteraram-se ou entraram em crise e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) cresceu e organizou-se em âmbito nacional, transformando-se no maior movimento popular do Brasil nos anos 1990. Aliás, essa década, conforme Gohn (2000), foi marcada pelo surgimento de movimentos sociais centrados em questões éticas e de revalorização da vida humana.

## 7 Considerações finais

Falar em greve dos policiais militares no Brasil é falar de um ato ilegal, pois se trata de uma proibição constitucional. Por outro lado, as

condições de vida, as dificuldades enfrentadas no trabalho e a condição de trabalhadores que demandam por direitos fizeram desse evento um ato legítimo, a ponto de o próprio governador do Piauí na época declarar que se tratou de um movimento por sede de justiça. (RIBEIRO, 1997).

Este artigo buscou apresentar alguns elementos que concorreram para determinar o surgimento da greve dos praças militares no Piauí em 1997. Aquela foi a primeira vez em 162 anos de história da Polícia Militar do estado que cabos e soldados, que compõem a menor hierarquia na estrutura da PM, organizaram e lideraram um movimento reivindicando melhores condições de vida. Depois desse evento, os policiais militares até chegaram a organizar assembleias e ameaçar uma nova paralisação, mas jamais houve uma mobilização na proporção do movimento de 1997. Dessa forma, esse foi um evento único, o que leva à compreensão de que oportunidades conjunturais daquele período favoreceram a eclosão do movimento. Com o aporte teórico de Sidney Tarrow (2009) buscou-se verificar as condições que serviram de oportunidades para a eclosão do movimento.

A greve dos policiais militares piauienses em 1997 ocorreu em um período marcado por um quadro de redefinição política, de ampliação da participação da sociedade civil, de desestruturação das lutas trabalhadoras e de reorganização da democracia. Além disso, no âmbito da gestão interna, o governo local encontrava dificuldades financeiras para gerenciar o funcionalismo público e as despesas do estado. Tal fato levou o governo estadual a adotar medidas de redução do número de servidores públicos e de vender ações de empresas estatais para obter fundos para quitação de dívidas. Essas medidas foram adotadas em acordo com as determinações do Governo Federal, que se pautava em um programa neoliberal com o propósito de reduzir o tamanho do Estado.

No âmbito das mobilizações foi um período de recrudescimento da participação dos sindicatos na mobilização de trabalhadores, devido ao aumento do desemprego e do crescimento do mercado informal. Por outro lado, não deixou de ser um período marcado por mobilizações de trabalhadores, embora o número de sindicalizados houvesse caído. Os próprios policiais militares, que compõem uma categoria que não

tem direito a sindicalização, chegaram a organizar mobilizações similares às do Piauí em mais 13 estados da Federação.

Neste artigo, ao se levantar elementos que concorreram para a greve desses profissionais, buscou-se evidenciar que apenas um fator isoladamente não teria condições de influenciar no surgimento do movimento. A hierarquia e a disciplina militar sempre fizeram parte da rotina de vida desses profissionais, assim esse aspecto não poderia ter configurado por si só o elemento de motivação para a ação desses profissionais. Da mesma forma, as dificuldades econômicas constituíam uma situação experimentada pelos gestores piauienses desde a década anterior, que devido à inflação tinham dificuldades em compatibilizar os recursos e a despesas do estado do Piauí.

Desse modo, as oportunidades para o surgimento da greve dos policiais militares veio da soma desses fatores. Os elementos da conjuntura nacional e local, com a greve dos policiais militares em outros estados, a existência de um governo popular e assistencialista, as dificuldades financeiras enfrentadas no Piauí contribuíram para a realização do movimento grevista. No entanto, além desses elementos, a organização hierárquica da PM inserida em um ambiente de democratização das relações políticas e de organização da sociedade fez daquele ano o período oportuno para a realização do movimento.

## Referências

ADORNO, Sérgio. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. **Tempo Social**. Revista de sociologia da USP. São Paulo: Cromosete, v. 11, n. 2, p.129-153, fev. 2000.

ALEXANDER, Jeffrey C. Ação coletiva, cultura e sociedade civil: secularização, atualização, inversão, revisão e deslocamento do modelo clássico dos movimentos sociais. **Revista brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 13, n. 37, jun. 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69091998000200001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69091998000200001&script=sci_arttext)>. Acesso em: 23 maio 2010.

ALMEIDA, Juniele R. de. **Farda e protesto: policiais militares em greve**. Belo Horizonte: Segrac Editora e Gráfica, 2008.

- ANASTASIA, Fátima; CASTRO, Mônica M. M. de; NUNES, Felipe. De lá para cá: as condições e as instituições da democracia depois de 1988. In: MELO, Carlos R.; SÁEZ, Manuel A. (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p.109-146.
- ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova**. São Paulo, n. 76, p. 87-118, 2009.
- BRANDÃO, Wilson N. **Mitos e Legendas da Política Piauiense**. Teresina: Editora EDUFPI, 2006.
- BRASIL. **Decreto-lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969**. Código Penal Militar. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del1001.htm>>. Acesso em: 24 maio 2010.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 24 maio 2010.
- DOMINGUES, José M. D. Vida cotidiana, história e movimentos sociais. **DADOS- Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 461-490, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v46n3/a02v46n3.pdf>> Acesso em: 12 out. 2009.
- FAZENDÁRIOS exigem o adicional de 40%. **Diário do Povo**, Teresina, p. 5, 29 jul. 1997.
- GOHN, Maria da G. **Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 2. ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2000.
- HOLLANDA, Eduardo; ANDRADE, Patrícia. A crise de verdade. **Revista Isto É**, jul. 1997.
- KRUEL, Kenard. **Djalma Veloso: o político e sua época**. Teresina: Halley, 2006.
- KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**. São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-82, out. 1999.
- MÃO SANTA um dos mais atuantes senadores do Brasil. **Revista Ação**. Brasília, jul. 2005.
- MÃO SANTA propõe aumento de R\$117,00. **O Dia**. Teresina, p. 3ª, 7 jul. 1997.
- MELUCCI, Alberto. Um objeto para os movimentos sociais. **Lua Nova**. São Paulo, n. 17, p. 50- 66, Jun. 1989.
- MENDES, Felipe. **Economia e desenvolvimento do Piauí**. Teresina: Fundação Monsenhor Chaves, 2003.
- MIRANDA, Ewerton J. B. **O chupa-praça e o aumento de dez reais: um estudo de caso sobre a greve dos policiais militares pernambucanos em julho de 1997**. 140 f. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.
- MUNIZ, Jaqueline. A crise de identidade das polícias militares brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional. **Security and Defense Studies Review**, v. 1, p.177-198, 2001. Disponível em: <[http://www.pm.al.gov.br/intra/downloads/crise\\_id\\_pol\\_bras.pdf](http://www.pm.al.gov.br/intra/downloads/crise_id_pol_bras.pdf)> Acesso em: 8 ago. 2009.
- NORONHA, Eduardo G. Ciclo de greves, transição política e estabilização: Brasil, 1978-2007. **Lua Nova**. São Paulo, n. 76, p. 119-168, 2009.
- ONDA de protestos atinge governo. **O Dia**. Teresina, p. 1, 6 ago. 1997.
- PIAUI (Estado). Secretaria do Planejamento. **Plano Plurianual 1996-1999**. Teresina, 1995.
- \_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa. **Atas das sessões Legislativas**. Teresina, jul. 1997 a.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 2.243, de 3 de junho de 1997. **Regulamento da Polícia Militar**. Piauí, 1997b. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_. **Mensagem do Excelentíssimo governador Francisco de Assis Moraes Souza à Assembléia Legislativa**. Teresina, 1998.
- \_\_\_\_\_. Secretaria do Planejamento. **Mão única para o desenvolvimento: o Governo Mão Santa passado a limpo**. Teresina, 2000.
- POLICIAIS ocupam praças e abandonam as ruas. **Diário do Povo**, Teresina, p. 8, 6 jul. 1997.
- RIBEIRO, Éfrem. Mão Santa aplaudido na assembléia dos militares, **O Dia**, Teresina, p. 3A, 10 jul.1997.
- \_\_\_\_\_. PMS encerram greve com abono de R\$120,00. **O Dia**. Teresina, p. 3A, 10 jul. 1997.
- RODRIGUES, Alberto Tosi. Ciclos de mobilização política e mudança institucional no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 17, p. 33-43, nov. 2001.
- SCHERER-WARREN, Ilse. Movimentos sociais na América Latina: revisitando teorias. In: **Congresso Brasileiro de Sociologia**, Rio de Janeiro, 2009.

NPMS - Núcleo de pesquisas em Movimentos Sociais.  
Disponível em: <<http://www.npms.ufsc.br/wpaper.php>> Acesso em: 23 fev. 2010.

SERVIDORES não têm aumento há 30 meses. **Diário do Povo**. Teresina, p. 9, 9 jul. 1997.

SILVA, Edmilson. Servidores protestam. **O Dia**. Teresina, p. 9B, 19 jul. 1997.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento**: movimentos Sociais e confronto Político. Tradução de Ana Maria Sallum. Petrópolis: Vozes, 2009.

TERESINA poderá ficar sem policiamento. **Diário do Povo**. Teresina, p. 4, 4 jul. 1997.

TONI, Fabiano. Novos rumos e possibilidades para o estudo dos movimentos sociais. **BIB**. São Paulo, n. 52, 2º sem, p. 79-104, 2001.

UMA POLÍCIA paralisada. **O Dia**. Teresina, 8A, 05 jul. 1997.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3. ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1991. p. 139-198.