

ESTADO, POLÍCIA E SOCIEDADE: ENSAIO SOBRE A REGULARIDADE (E A PERMANÊNCIA) DAS PRÁTICAS DISCRICIONÁRIAS DE ATUAÇÃO POLICIAL
Marcos Tarcisio Florindo

RESUMO

A polícia é uma instituição fundamental do Estado moderno e está presente na maioria das sociedades contemporâneas. Embora a teoria sociológica clássica tenha destacado o papel essencial do aparelho de contenção para a efetivação das formas do controle social, a análise sobre o tema nas ciências sociais latino-americanas ainda é recente e lacunar. Avança aos poucos no Brasil a discussão da polícia como política pública. O presente ensaio, partindo da leitura de autores estrangeiros especializados no tema, busca discutir a relação entre os aspectos específicos do policiamento em cada sociedade e as demandas (e os dilemas) universais da relação entre o Estado, a polícia e a sociedade.

Palavras-chave: polícia; poder; ordem social; segurança pública.

STATE, POLICE AND SOCIETY: AN ESSAY ON REGULARITY (AND RETENTION) OF DISCRETIONARY POLICING PRACTICES

ABSTRACT

Police is a fundamental institution of the modern state and your department is present in most contemporary societies. In the past, the classical sociological theory has highlighted the essential role of the containment device for accomplishing the forms of social control. Progresses slowly in Brazil the discussion about the police like as a public policy. This essay, based on the reading of foreign authors specializing in the subject, discusses the relationship between specific aspects of policing in each society and the demands (and dilemmas) of the universal relationship between government, police and society.

Keywords: police; power; social order; public safety.

Todas as organizações criadas para o benefício comum da sociedade, todas as instituições formadas para inspirar o temor de Deus e das leis seriam inúteis se uma força pública não fosse destinada para as fazer respeitar[...] Sem esse auxílio, mesmo o Estado mais bem constituído acaba por se dissolver, como estes palácios magníficos que, resplandecentes de ouro e pedrarias, falta-lhes um teto que o proteja das intempéries.

Nicolau Maquiavel

Qualquer indivíduo que vivencie as relações interpessoais colocadas pelo cotidiano de uma sociedade moderna conhece a polícia e reconhece, mesmo de forma intuitiva, certas prerrogativas de seu mandato no controle do corpo social. Aliás, são poucos aqueles que não têm uma opinião sobre o desempenho dos policiais no cumprimento das funções delegadas para o policiamento dos espaços públicos. Mal amada por alguns ou evocada como salvaguarda das instituições por outros, a figura da polícia está firmemente inserida no quadro das instituições essenciais e características da sociedade contemporânea. Até os observadores mais críticos do papel da agência na efetivação das práticas do controle social não podem discordar da afirmação de Robert Reiner sobre o “fetichismo da polícia”, ou seja, a pressuposição corrente de que a polícia é um pré-requisito essencial para a ordem social, e que, sem a força policial, o caos vai instalar-se (REINER, 2003, p. 19). Tal impressão parece acentuar-se nos momentos de crise, quando a violência urbana se eleva no sentido de criar a sensação da “cidade partida”, como acontece nos conflitos entre policiais e facções criminosas nas grandes cidades brasileiras. Esta percepção de estarmos para sempre dependentes da vigilância policial demonstra o papel chave da instituição no desenvolvimento e no controle dos padrões de civilidade, necessários à consolidação da ordem social moderna.

A polícia é uma instituição fundamental das sociedades contemporâneas. Toda a polícia é política, devido ao seu papel instrumental na vigilância, promoção ou salvaguarda das relações do poder vigente. Aliás, a análise do *modus operandi* das instituições policiais permite avaliar o caráter do poder e as formas específicas da dominação assumidas em cada formação social. A instrumentalidade política dos departamentos policiais mantidos pelos Estados modernos paira entre as requisições universais da imposição da ordem social burguesa e as especificidades dos interesses dos grupos de poder locais e regionais. O presente ensaio pretende destacar certos aspectos desta difícil relação: partindo da leitura de autores estrangeiros especializados no tema, busca discutir a relação entre os aspectos específicos do policiamento em cada sociedade e as demandas (e os dilemas) universais da relação entre o Estado, a polícia e

a sociedade. O objetivo é explorar as diferentes perspectivas sobre aspectos comuns e “regulares” do processo de formação das instituições policiais modernas, oferecendo ao pesquisador neófito um roteiro crítico para a reflexão sobre a função policial e os modos e os meios de atuação dos agentes em suas intervenções no cenário social.

Devido ao caráter inicial e exploratório do ensaio privilegiou-se a diversidade, tanto em termos dos temas debatidos como em relação às diferentes abordagens teóricas. Os assuntos selecionados destacam questões fundamentais que emergem no contexto de formação e se espraiam no desempenho cotidiano das atribuições do policiamento: a relação entre a formação do mercado livre de trabalho e a profissionalização e a especialização dos departamentos policiais; as atribuições do mandato legal e a discricionariedade nas tarefas do controle social; a tensa relação entre polícia, ordem social e justiça; a arbitrariedade nas ruas e o caráter do regime político; a demanda local de controle e a formação da cultura policial; o caráter específico da dominação e o uso e o abuso da força; entre outros fatores relacionados à generalização dos departamentos da polícia estatal como instrumentos fundamentais do controle social.

Embora vestígios de organismos sociais com funções típicas de polícia possam ser observados desde a Grécia antiga, a formação de forças policiais, cujo mandato de vigilância abarca os diversos grupos sociais que compõem a sociedade – mais sobre uns do que sobre outros, está diretamente relacionada ao “momento em que a divisão do trabalho se acentua e estruturas diferenciadas de dominação política, religiosa e militar aparecem” (MONET, 2001, p.32). O nascimento da moderna organização policial e a delegação de seu mandato no controle do corpo social está diretamente ligada aos conflitos e rupturas que caracterizaram o desenvolvimento das relações de poder e de submissão nas sociedades capitalistas. A criação e as contínuas reformulações das agências policiais ao longo do tempo são como um espelho da própria formação do Estado moderno e do desenvolvimento do metabolismo entre o Estado e a sociedade. Afinal, são os policiais agentes do Estado, organizados numa agência burocrática estatal que os recruta, remunera e controla de acordo com regras jurídicas explícitas. Isto, sem esquecer que a característica do mandato de intervenção da polícia, no corpo social, é fazer valer a regra da lei sancionada pelo Estado. Tais diretivas valem tanto para os corpos policiais uniformizados que vigiam de forma

ostensiva os ambientes sociais como para os departamentos investigativos da polícia judiciária, que atuam sem uniforme¹.

A polícia é, na verdade, a face mais tangível da realidade do Estado para grande parte da população, pois é por meio da ação desta instituição que muitos tomam contato cotidiano com o poder público, “como um aborrecimento brutal ao longo de uma vida regulada por decretos” (BENJAMIN, 1990, p.136). A polícia e o seu poder de devassar o comportamento cotidiano dos cidadãos confirma o conceito, caro à ciência política, que todo o Estado tem a força como fundamento de poder.

Porém, como ensinou Max Weber, o exercício da força nas relações de poder tem de se tornar legítimo para configurar uma estrutura de dominação. É assim que podemos definir o Estado como a entidade que reivindica o exercício do monopólio da violência legítima dentro de um determinado território. Esta reivindicação interna e constante se sustenta de diversas maneiras – ideológicas, jurídicas – mas antes de tudo, tem de ser pragmática: “pela criação, manutenção e comando de uma força física suscetível, por sua superioridade, de impedir a qualquer outra pessoa o recurso à violência, ou de contê-los nos quadros que o próprio Estado autoriza. Essa força pública é comumente denominada polícia” (MONJARDET, 2002, p.13). Portanto, cabe a polícia um papel fundamental na confirmação do poderio do Estado. Suas intervenções no ambiente social, para além de redimir os conflitos e dissensões, permitem a consolidação do poder requerido pela autoridade política. Na sociedade moderna, “a polícia desenvolveu-se como a organização especializada encarregada da manutenção da ordem, e a ela foi confiada à capacidade de emprego legítimo da força, que é monopólio do Estado” (REINER,2004, p.16.).

Está nos departamentos policiais a principal fonte de especialistas que o aparelho administrativo pode formar para a monopolização da força legitimada em seu próprio território. Diferente do exército, voltado para a guerra – podendo ser mobilizado em conjunto com as forças policiais nas situações de grave crise política nas quais a própria legitimidade do poder teme seu esfacelamento – a polícia esta orientada para lidar com os conflitos corriqueiros do cotidiano, tanto pela negociação como pela contenção. Este é o prenúncio do sentido político de toda a atividade policial. A visibilidade e a aceitação de sua atuação nas ruas, como organismo legítimo de segurança, são uma necessidade e uma condição para o exercício do poder político. A

¹ Sobre as interações entre os diferentes departamentos de polícia na vigilância sobre os ambientes sociais, ver MONET, 2001, p. 79-103.

legitimidade da atuação policial se confunde com a legitimidade da dominação exercida por meio da administração do Estado. Cabe à polícia velar, nos ambientes sociais, sobre o “pacto” social anunciado no regime da lei, que na formulação clássica do Estado burguês anuncia a igualdade jurídica e a imparcialidade de sua aplicação. Ora, na prática, a lei e a justiça numa sociedade de classes, onde os interesses postos nas balanças dos conflitos são antagônicos, refletem a própria assimetria necessária à reprodução da ordem social.

[...] seria hipocrisia ou ingenuidade acreditar que a lei é feita para todo mundo em nome de todo mundo; que é mais prudente reconhecer que ela é feita para alguns e se aplica a outros [...] que nos tribunais não é a sociedade inteira que julga um dos seus membros, mas uma categoria social encarregada da ordem sanciona a outra fadada à desordem (FOUCAULT, 1999, p.243).

A lei organiza o poder do Estado e institui estratégias atinentes à conservação da ordem social. A noção de imparcialidade das leis cria a noção de que lei e ordem são termos simétricos e vinculados ao bem comum. Porém, não podemos esquecer que na sociedade de classes a aplicação das leis reproduz as desigualdades sociais. Como percebeu e ressaltou Anatole France em um aforismo: “a lei, em sua majestática igualdade, proíbe tanto o rico como o pobre de dormir sob a ponte e mendigar nas ruas”. Nesse sentido, a lei e o direito são, além de parciais, parte de uma gestão de procedimentos com o fito de garantir os privilégios das elites (BENJAMIN, 1990,136), isto de acordo com uma versão de ordem social aventada pelas necessidades de reprodução do poderio dessas mesmas elites. A ordem social, bem como a expressão de seus valores morais, culturais e políticos, procura sancionar uma noção de sociabilidade entre os grupos que permita a reprodução das estratégias de dominação. A construção dos valores que compõem a ordem social (valores estes mutáveis conforme as necessidades do tempo) está vinculada ao medo social da desordem, ou seja, do temor e da necessidade de conter a proliferação de comportamentos que pudessem desestabilizar as hierarquias sociais: “todas as sociedades, até estes tempos de modernidade avançada, reconheceram e temeram, no imaginário e na realidade, a liberação dos processos explosivos” (BALANDIER, 1982, p.39). Daí a condenação política e posterior criminalização destes comportamentos nas letras da lei:

A criminalização tipifica na lei os comportamentos desviantes da ordem desejada pelas elites, o que permite organizar a repressão por meio das instituições de

contenção. Em relação à agência policial, os termos se invertem: a ordem passa sempre na frente da lei, operando a organização do controle em termos das estratégias do poder. A lei é o dispositivo fundador que legitima a ação policial, porém, no tocante à manutenção da ordem, a lei é equívoca: “precisa para determinar as infrações que os protestatários podem cometer, ela é mais flexível quanto aos meios que a polícia deve utilizar e quanto às finalidades exatas que suas intervenções devem perseguir” (MONET, 2001, p.239). Nesse sentido a polícia, na maioria da suas intervenções públicas, evoca a lei menos pelo que reza a letra e mais como um recurso prático que permite sua atuação em situações nas quais o primordial, de fato, é a manutenção da paz consignada pela versão de ordem social vigente.

Aí reside a função primordial da polícia na sociedade, que é a de investir seus poderes de intervenção na resolução de situações de conflito tendo como limite o uso da violência. Em outras palavras: impor a ordem, não desprezando a negociação, mas tendo a força como recurso legítimo. Nesse sentido, a polícia mantém sobre a sociedade um poder instituinte da regra jurídica que, embora baseado em suas prerrogativas, é acionado sob uma forma própria ao poder policial. Dessa maneira, a afirmação de que os fins do poder policial seriam sempre idênticos aos da lei e do direito é falsa (BENJAMIN, 1990, p.136). Na verdade, seu poder é o de impor-se com certa autonomia em situações e locais aos quais as leis do Estado não penetram, ou são ineficazes como condutoras do comportamento. Aliás, a ação policial tenta disciplinar os comportamentos no sentido de normalizá-los, tomando como referência o imaginário da ordem. Essa é a intenção do controle policial, por exemplo, nas frestas sociais menos abarcadas pela noção de direito burguês, como o notório caso do controle coercitivo sobre a sociabilidade popular.

Disto deriva a percepção, corrente nos meios policiais, de que as normas legais criam sérios impedimentos para o controle eficaz da criminalidade (BITTNER, 2003, p.31). Para os agentes da polícia, uma bem proporcionada liberdade frente aos ditames legais é parte constituinte do trabalho cotidiano de contenção dos distúrbios. A atuação da organização policial – e de seus agentes – privilegia a discricionariedade no cumprimento de seu mandato legal, sobretudo para os policiais de linha, ou seja, aqueles que atuam nas ruas em contato com a população e suas contendas. A característica do trabalho do agente policial nas ruas, que privilegia a intervenção *in loco* no cenário do conflito, pressupõe que esse saiba discernir sobre os modos e meios apropriados de ação para cada situação. Cabe, em última instância, ao policial resolver a

hora que se encerra a negociação e se inicia a contenção violenta, assim como cabe ao discernimento do agente intervir ou esperar para coletar mais dados que podem levar a implicação ou não do suspeito, para um posterior processo judicial.

Não podemos esquecer que um dos atributos oficiais da polícia é este, o de auxiliar da justiça, pois é a polícia – mais especificamente o segmento conhecido como polícia judiciária – quem investiga os delitos, colhe as informações, interroga os suspeitos e prefigura a sua responsabilidades, por meio de um inquérito² enviado às instâncias jurídicas, responsáveis pelo processo criminal. Nestes procedimentos a polícia retém a posse de informações que prefiguram a culpa ou não dos implicados nas ocorrências e, em grande parte dos casos, ela é a instância inicial do processo jurídico, pois é a partir dos seus relatórios e inquéritos que toda a maquinaria da justiça inicia seu movimento. Aliás, de certa maneira, a evocação do judiciário é dependente do arbítrio policial. É a intervenção desse agente que vai definir primeiro, na maioria das ocorrências, se esta merece ou não ser tipificada como caso criminal e elevada às instâncias oficiais da justiça. A discricionariedade do agente de polícia, nas suas intervenções, pode conduzir a soluções que vão da simples admoestação no próprio local até à prisão para averiguações e um posterior processo. As implicações das partes envolvidas nas ocorrências dependem em grande parte do entendimento policial dos motivos e de sua interpretação dos fatos.

Embora seja bastante comum se assumir que a polícia é parte do sistema de justiça criminal, seria mais correto dizer que ela funciona à parte do sistema. Embora para um observador sem uniforme possa parecer que policiais, promotores, juízes e funcionários correccionais estejam unidos na luta contra o crime, eles, de fato, estão coordenados apenas de modo muito fraco. A polícia, especialmente, engaja-se com o resto do sistema em um relacionamento do tipo ame ou deixe-o (BITTNER, 2003, p.290).

O poder discricionário da polícia e a liberdade de atuação dos agentes nas ruas caracterizam o papel instrumental da polícia na economia do poder. Mais que o funcionamento à parte do sistema legal, a conhecida tendência da organização policial à execução de funções judiciárias destaca o seu papel como “gradação extra-oficial de

² De elaboração privativa do órgão de contenção, o inquérito consiste das diligências e investigações levadas a cabo pelo aparelho da polícia judiciária para elucidar os crimes, cuja finalidade é, nas palavras de um policial, “colher e transmitir às autoridades competentes os indícios e provas, indagar quais são seus autores e cúmplices, e concorrer eficazmente para que sejam levados a tribunais”. (MONDIN, 1967, p.49). O inquérito caracteriza a natureza própria da polícia judiciária, “a verdade, a polícia judiciária é basicamente um instrumento utilizado pelo judiciário para a coleta de dados” (MINGUARDI, 1991, p.15). Sobre o assunto, ver: FLORINDO, 2000 p.23.

autoridade, que serve para complementar o sistema judicial oficial. As práticas policiais são um complemento do sistema judicial e não uma violação dele” (LIMA, 1994, p.2). Nesse sentido, a polícia pode funcionar como um juizado de pequenas causas, uma justiça barata e popular de primeira instância, que se encarrega de arbitrar os conflitos e encaminhar os casos para uma solução de justiça informal, sem o concurso do aparato legal e de acordo com a percepção policial de punição. Um tribunal de rua capaz de evitar a morosidade do processo penal e de impôr com eficácia a lógica do controle social nos ambientes sociais menos abarcados pela noção de cidadania. Pois é fato que o arbítrio policial se realiza com mais intensidade nos setores menos favorecidos, naqueles que Robert Reiner classificou como “propriedades da polícia”:

Uma categoria se transforma em propriedade da polícia quando os poderes dominantes da sociedade (na economia política e etc) deixam os problemas de controle social nas mãos da polícia. Eles são grupos de baixo status, sem poder, vistos pela maioria dominante como problemática e desagradável. A maioria está preparada para deixar a polícia lidar com suas 'propriedades' e fazer vistas grossas para a maneira como isso é tratado. Como exemplo temos os vagabundos, os alcoólatras de áreas deterioradas, os desempregados ou com empregos que ninguém quer, minorias étnicas, gays, prostitutas e organizações políticas radicais. A principal função da polícia sempre foi a de controlar e segregar grupos assim, e ela esta armada com uma bateria de leis permissivas ou discricionárias para tal finalidade [...] A preocupação com a 'propriedade da policia' não é tanto de aplicar a lei, mas de manter a ordem usando a lei como um recurso entre outros (REINER, 2004, p.143).

É na atividade de supervisão sobre os espaços de convivência das classes populares, portadoras do estereótipo da desordem e da criminalidade, que a polícia põe em prova sua eficácia nas estratégias do poder. Aliás, quanto mais requisitada a supervisão policial sobre os ambientes de circulação popular, tendeu a ser menor à capacidade histórica do Estado em promover o acesso dos grupos sociais à vivência da cidadania. A própria atuação policial e suas características operacionais são frutos do modo de socialização política promovida pelo Estado, o que variou conforme as demandas do tempo e das necessidades do poder e de sua manutenção. “A polícia comprometeu-se em conflitos mais ou menos numerosos e mais ou menos vivos segundo os países. Ela adotou, em consequência, formas de organização diferentes, construiu repertórios de ações que, ao se 'rotinizarem', contribuíram para modelar as culturas cívicas atuais”(MONET, 2001, p.56).

Quanto mais o grau de participação política é rarefeito em uma sociedade, propende a ser maior o espaço legado para a utilização do repertório arbitrário da

polícia. Assim será alargado também o intervalo permitido para que a polícia elabore interferências calcadas em seu poder discricionário. Representante da autoridade do Estado em ambientes de cidadania rarefeita, neles a polícia exerce, para além da contenção violenta e muitas vezes arbitrária dos distúrbios, uma série de funções administrativas em relação à ordem pública. Afinal, a intervenção policial também é solicitada para o atendimento de gestantes em trabalho de parto, para demover a intenção de suicidas, para lidar com os doentes mentais, para atender prontamente os acidentes e promover o resgate de vítimas, entre outras atividades que não podem ser elencadas como de controle da criminalidade.

Assim, os policiais podem ser considerados verdadeiros especialistas no controle e na contenção dos conflitos sociais. O funcionamento da instituição é explicitamente político, pois ao gerenciar os conflitos, a polícia faz valer nas ruas o poder do Estado. A polícia é o instrumento que simboliza o funcionamento da ordem legal. “A polícia nada mais é que um mecanismo de distribuição, na sociedade, de uma força justificada por uma situação” (BITTNER, 2003, p.230). Uma força que, embora tenha como pedra de toque a coerção, pode ser aplicada em situações diversas. Como afirmou a pesquisadora Dominique Monjardet, a polícia é como um “martelo” utilizado pelo Estado.

Comumente se admite que um martelo serve principalmente para bater pregos, mas sabe-se que, (sic) ele serve para “quebrar o vidro” e libertar-se, em caso de acidente que torne as portas inacessíveis. Como picareta, ele ajuda a escalar as montanhas. Sabe-se também que pode permitir rachar uma cabeça. Seguramente, não é a soma infinita das possíveis utilidades do martelo que pode defini-lo, mas a dimensão comum a todos os seus usos, que é aplicar a força sobre um objeto. Acontece exatamente o mesmo em relação à polícia: instrumento de aplicação de uma força (a força física em primeira análise) sobre o objeto que lhe é designado por quem a comanda (MONJARDET, 2002, p.22).

A aplicação da força nas relações sociais é o denominador comum da função policial: este é o princípio que referencia as diferentes faces do ofício de polícia, todavia a força não tem em si mesma função social própria, a aplicação da coerção persegue efeitos determinados por quem a comanda. “Toda polícia é instituída como força a serviço de uma ordem, de um poder e de sua lei” (MONJARDET, 2002, p.293). A característica essencial da polícia é sua instrumentalidade e, sendo instrumental por definição, a análise do objeto “polícia” não se efetiva sem a observação dos modos e dos meios da afirmação de seu mandato numa determinada formação social. O desempenho da função

policial – calibrado por relações de poder – fornece a tônica do contato entre a teoria e a instituição. Em última análise, “toda a teoria da polícia é ‘transitiva’ [isto é] visa explicar seu objeto relacionando a outra coisa que não é ela mesma” (BROUDER, 1984, p.293).

Toda tentativa de medir um desempenho, uma eficácia, e até o mais simples ‘resultado’ da ação policial, introduz fins e meios no debate. Estas coisas são debatidas desde que o mundo é mundo, o que sem dúvida é a melhor desculpa de que dispõem as autoridades policiais para se dispensar, o mais das vezes, de fazer dela o objeto de ensino a seus recrutas (MONJARDET, 2002, p.296).

A percepção sociológica sobre a organização policial, tributária das teorias das organizações complexas, enfatiza suas características contraditórias com o modelo ideal de organização burocrática. A estrutura da organização, altamente formalizada e hierarquizada, vivencia uma tensão permanente decorrente do pouco alcance dos controles formais para reger os procedimentos dos níveis hierárquicos mais baixos. Afinal, como isolar e demarcar um *locus* para a disciplina profissional se as missões policiais nas ruas são tão diferenciadas quanto são as possibilidades de conflito social? O que pensar da vigilância institucional da justiça se a própria justiça depende funcionalmente das informações da polícia? Mais que um complicador para uma análise da organização policial, a pouca efetividade dos controles internos e a forte resistência para os controles externos concretizam um problema prático vivenciado no cotidiano dos setores da sociedade mais atingidos pelo arbítrio policial. “Entretanto, é através da crença de que atividades práticas derivam e são controladas pelo desenho racional da estrutura que organizações adquirem legitimidade junto ao ambiente externo” (PAIXÃO, 1982, p.66).

A instrumentalidade da polícia, situada na contradição entre direito e força, demarcou os passos de seu próprio desenvolvimento institucional nas sociedades modernas. A polícia é uma instituição na qual a organização não pode ser observada sem a análise do poder que a instituiu e direciona suas forças de acordo com objetivos mais ou menos velados ou explícitos. A análise da polícia não se desprende da análise do poder, aliás, esta o revela e realça suas prioridades. A polícia e seus agentes são a “caixa preta” das necessidades do poder, pois suas práticas exprimem sua verdade indizível, ou seja, os modos e meios do emprego social da força e da astúcia (MONJARDET, 2002, p.280).

É neste sentido que para entender a polícia e sua atuação torna-se necessário relacionar o seu *modus operandi* com as formas que a dominação assumiu e priorizou em cada sociedade. As diferentes modalidades de policiamento estão relacionadas aos meios e aos fins buscados com a utilização da força nas relações sociais. Os objetivos da aplicação da força, nas relações de poder, são ao mesmo tempo diferentes e complementares. Para atingir seus efeitos necessitam da formação de corpos policiais diferenciados e intercambiáveis. O policial uniformizado que vigia de modo ostensivo às ruas da cidade, cumpre uma função política diferente do espião policial que se infiltra em uma organização terrorista. O investigador da polícia judiciária observa itens muito distintos em suas diligências do policial designado para o controle de fluxo do trânsito numa grande cidade. As técnicas e os aparato instrumentais são diversos, como são diversas as funções requeridas ao policiamento.

Assim, existem forças policiais cujo objetivo efetivo é a prevenção do crime, outra o controle dos tumultos, outra a captura dos delinquentes, outra ainda a repressão política aos dissidentes. Mas isto não significa que suas formas de atuação não interagem, não só porque dependendo da gravidade do distúrbio, o aparato de controle mobiliza todo seu efetivo para restaurar a ordem ameaçada, mas, sobretudo por que o gerenciamento dos conflitos pela força requer mesmo a diferenciação e a inter-relação entre os diferentes corpos policiais. As diferentes modalidades de organização policial, refinadas conforme os efeitos de poder específicos requeridos pela autoridade política, consolida a formação de uma vasta rede de vigilância e controle policial da sociedade, baseada na própria integração e articulação entre os diversos segmentos.

Se os corpos policiais são diferenciados em meios e objetivos específicos, a aplicação da força, de acordo com necessidades eminentes do poder pode fornecer certos denominadores comuns à atividade policial num determinado território. As necessidades do poder definem políticas para a polícia e estas decisões reverberam decisivamente na atividade policial, influenciando os modelos de ação e definindo padrões de conduta para os agentes. A eficácia instrumental da atividade policial requer a contínua capacidade do Estado em definir os alvos e os objetivos prioritários para a sua atuação, direcionando efetivos e recursos, privilegiando modelos operacionais afinados com as necessidades do uso do “martelo” nas relações sociais. Aliás, coube ao Estado moldar os diferentes segmentos policiais, direcionando sua eficácia instrumental de acordo com demandas sociais e políticas que possibilitavam a legitimação de seu próprio poderio.

A aplicação da força nas relações sociais é um dos esteios da soberania do poder político quando este não advém do consenso ou do carisma. Quanto mais o poder político carece de consentimento e se mantém no estribo de sua própria autoridade, mais a polícia aparece como uma autêntica *polícia da soberania*³ e sua atuação se distancia das raias do direito e se conforma em fazer valer o direito do mais forte, ou a razão do Estado. Sua prioridade é debelar os focos de insurgência e manter sobre estrito controle a população, sobretudo os setores marginalizados. O combate ao desvio social deliberado, função instrumental da polícia criminal, torna-se uma questão de repressão política e social. Para isto, valoriza-se a profissão do policial como a de um soldado da ordem, atento à defesa dos valores dominantes. A sociedade enquadrada primordialmente sobre esta modalidade de policiamento torna-se um campo de suspeição permanente, na qual a eficácia da vigilância se confunde com a capacidade de intromissão do olhar policial em todos os ambientes sociais. A violência nas diligências é uma aposta no temor como forma de controle, favorecida pela própria ineficácia ou mesmo ausência deliberada de controle social sobre suas atividades.

Em sociedades cujas relações de poder – sempre atreladas ao conflito entre as classes – evoluíram da fábrica social desdobrando-se em possibilidades da ampliação do consentimento como viés da dominação, onde a necessidade de maior integração política entre os diversos segmentos sociais refletiu na diminuição das desigualdades econômicas, tornou-se tarefa do Estado referenciar certa “impessoalidade” como parte integrante da atividade cotidiana da polícia. Nestas sociedades, a atividade policial, sem deixar de ser repressiva, experimenta um maior enquadramento aos limites impostos pelo direito. Aliás, sua eficácia operacional depende de sua aceitação como órgão legítimo para a imposição da força, o que é alcançado mediante a valorização do discurso da “imparcialidade” de suas ações e da “responsabilização” das condutas dos agentes na mediação dos conflitos de interesses. Cabe a esta polícia situar-se como expressão da autoridade entre a força de seu mandato e a possibilidade da coerção. A eficácia de sua atuação depende de uma maior aderência com o corpo social sob sua observação.

E neste sentido que o caráter do regime político afeta o funcionamento da polícia na sociedade. “A atividade policial é crucial para se definir a extensão prática da liberdade humana” (BAYLEY, 2001, p.203). Quanto mais o poder está concentrado e

³ Sobre o assunto, ver: MONJARDET, 2002, p.281.

vedado à participação popular, maiores são as chances da interferência policial arbitrária nos espaços sociais e mais grupos sociais são marginalizados e estigmatizados sobre o arbítrio policial. Quanto mais o poder está disperso, maiores são as chances de seu controle se operar por visibilidade e aceitação. O caráter da dominação política, fruto direto das formas de contato entre as classes, modula a percepção da organização policial sobre suas funções, o que permite a elaboração interna de modelos de atuação que são valorizados e utilizados pelos policiais em suas atividades de policiamento.

Embora enquadrada pelas necessidades da política, como requer seu papel na estrutura estatal, torna-se perigoso afirmar que o “martelo” é simplesmente um mero apêndice do Estado. Assim como existem políticas para a polícia, definidas pelos governos, existem também políticas da polícia, definidas internamente, tanto nas capas altas de sua burocracia, como na ilharga da atuação dos agentes pelo corpo social. Universo de especialistas organizados formalmente, detentor de competências exclusivas, a polícia desenvolveu – e desenvolve continuamente – interesses próprios e uma cultura operacional que baliza seu funcionamento e atuação. Embora relacionada às demandas do poder, a cultura da polícia não se desprende de suas auto-referências, que definem e priorizam os modelos de investigação, a distribuição dos poderes internos, as características valorizadas ou depreciadas na conduta dos agentes, entre outros fatores que configuram o próprio perfil da organização policial. Afinal, não há campo profissional que não crie seu *quantum* de autonomia: “[...] na prática, nenhuma polícia se resume à realização estrita da intenção daqueles que a instituem e têm autoridade sobre ela, à pura instrumentalidade. Há sempre um intervalo, mais ou menos extenso, mais ou menos controlado, mas jamais nulo.” (MONJARDET, 2002, p.23).

A posição da polícia na estrutura do poder define a importância política da polícia. E quanto mais o poder se projeta pela sociedade, mais os interesses políticos da polícia se projetam na estrutura do poder, criando maior visibilidade sobre os conflitos e demandas internas da organização. Lutas políticas dos grupos internos, formando “pirâmides paralelas”⁴ que disputam cargos, benesses e recursos. Coesão dos mesmos grupos frente às críticas “de fora”, dimensionando e caracterizando o forte corporativismo da instituição. Definição das formas de ação de acordo com o seu

⁴ Segundo Luís Antônio Paixão, as pirâmides paralelas são os “micro grupos, liderados por delegados gerais, que barganham e competem por vantagens pessoais na alocação e promoção do pessoal” (PAIXÃO, 1982, p.70). Segundo o autor, a formação desses micro grupos caracteriza a luta pelo poder nas delegacias policiais.

entendimento de crime e repressão, afinal não é sobre todas as ilegalidades tipificadas na lei que a polícia lança seu arsenal repressivo. Crimes praticados contra a propriedade e crimes de colarinho branco recebem atenção e tratamento diferenciado na estrutura da agência. Ao mesmo tempo, é necessário frisar que quanto mais o projeto político necessita das forças policiais para manter a ordem, maior é o espaço legado para a corrupção e a arbitrariedade no cotidiano de suas intervenções. “A legalidade do aumento da repressão implica uma contrapartida de maior ilegalidade para seu funcionamento” (PINHEIRO, 1991, p.87).

Para os policiais, sua função no corpo social é “natural” tal como o ar que se respira, pois como dissertam os manuais de polícia, “a polícia apareceu quando se organizaram os primeiros aglomerados humanos” (PESTANA, 1963, p.19). Ao mesmo tempo, crêem os agentes que sua relevante atuação social é incompreendida pela população. A literatura atinente destaca a percepção dos policiais como pertencentes a uma instituição “mal amada” (MONET, 2001, p.276), o que reforça a coesão interna e a noção de que somente policiais entendem, defendem e, conforme o caso, acobertam policiais. Nesse sentido, às orientações prévias sobre a escolha dos modos e meios de atuação nas cenas de conflito, as práticas e as rotinas que demarcam as atividades dos policiais são criadas, valorizadas e passadas de agente para agente, em meio às demandas internas do trabalho. A conduta policial é modelada de acordo com a cultura operacional específica da instituição, que cria e recria seus valores e sua tradição. Para os policiais, o bom desempenho está menos relacionado com a atuação de acordo com as normas burocráticas ou técnicas do que com as práticas valorizadas pela experiência prévia e pela tradição. “Os policiais ingleses costumam dizer que não se pode fazer a polícia com o código permanentemente sobre os olhos. Quanto aos franceses, destacou-se que sua ignorância das leis que eles devem fazer respeitar só se iguala ao desconhecimento dos próprios usuários” (MONET, 2001, p.153).

A opacidade da organização policial, sua posição defensiva diante da sociedade, sua necessidade de coesão mediada por valores internos, são produtos diretos da sua instrumentalidade política. A polícia é poder. A ação da polícia controla e orienta o comportamento das pessoas e dos grupos sociais, inculcando noções de certo e de errado correspondente à conduta desejada no espaço público. Para o controle da sociabilidade popular, a ação da polícia desde sempre se confundiu com à própria lei. Aliás, foi menos pela lei e mais pela ação da polícia que se apresentou, se instrumentalizou e se disseminou pela sociedade a versão de ordem social desejada

pelos grupos controladores do poder. Sua atuação, mais ou menos arbitrária ou violenta, mediadora ou legitimada, conforme cada viés assumido pelas formas de dominação, tem um papel fundamental na manutenção das regras que permitem a exploração econômica e o predomínio político da classe dominante sobre os setores subordinados. A polícia vela pela própria versão moderna de liberdade da sociedade capitalista, não mais relacionada ao não trabalho, e sim à venda da mão de obra. Foi para controlar o mundo do trabalho que se aparelhou à polícia.

Referências Bibliográficas

ADORNO, Sérgio. **A gestão urbana do medo e da insegurança: Violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea**. Tese de livre docência, Sociologia, FFLCH/USP, 1996.

BALANDIER, George. **O poder em cena**. Brasília: UNB, 1982.

BAYLEY, David. **Padrões de policiamento: uma análise comparativa internacional**. São Paulo: Edusp, 2001.

BENJAMIN, Walter. **Documentos de cultura, documentos de barbárie**. São Paulo: Cultrix, 1990.

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

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir. História da violência nas prisões**. S.Paulo: Ed. Vozes, 1999.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Nau Editora, 2001.

LIMA, Roberto Kant de. Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 10, jun. 1994.

MINGUARDI, Guaracy. **Tiras, trutas e gansos: Cotidiano e Reforma na polícia civil São Paulo**. S/Ed. 1988.

MONDIN, A. **Manual de inquérito policial**. São Paulo: Acadepol, 1967.

MONET, Jean Claude. **Policias e sociedades na Europa**. São Paulo: Edusp, 2001.

MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia**. São Paulo: Edusp, 2002.

PERROT, Michelle. **Os excluídos da História: operários, mulheres e prisioneiros**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Estratégias da ilusão: A revolução mundial e o Brasil, 1922 -1935**. São Paulo: Cia das Letras, 1991.

REINER, Robert. **A política da polícia**. São Paulo: Edusp, 2003

SOUZA, Antônio Francisco de. **Poder de polícia, polícia civil e práticas policiais na cidade de São Paulo.** Tese de doutorado em sociologia, FFLCH/ USP, 1998.