

ROBERT KEIMER

A POLÍTICA DA POLÍCIA

Serie Política e Sociedade 11
Organização Nancy Cardia

A POLÍTICA DA POLÍCIA

NEV	NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA - USP
<i>Coordenador</i>	Sérgio Adorno
<i>Coordenadora-adjunta</i>	Nancy Cardia
<i>Pesquisador Emérito</i>	Paulo Sérgio Pinheiro
<i>Gerente de Projeto</i>	Sérgia Santos

USP

Reitor
Vice-reitor

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Adolpho José Melfi
Hélio Nogueira da Cruz

edusp

Diretor-presidente

Presidente
Vice-presidente

EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Plínio Martins Filho

COMISSÃO EDITORIAL

José Mindlin
Oswaldo Paulo Forattini
Brasílio João Salhim Júnior
Carlos Alberto Barbosa Damás
Franco Maria Laio
Guilherme Leste da Silva Dias
Laura de Mello e Souza
Plínio Martins Filho

Diretora Editorial
Diretora Comercial
Diretora Administrativa
Editora-assistente

Silvana Biraj
Erete Silva
Angela Maria Conceição Torres
Márcia Vixentim

Robert Reiner

*Professor de Criminologia
London School of Economics*

A POLÍTICA DA POLÍCIA

TRADUÇÃO

Jacy Cardia Ghirelli

*Maria Cristina Pereira da Cunha Marques
Da Terceira Edição – 2000*

Titulo do original em inglês
The Politics of the Police
Copyright © 1992 Robert Reiner

The Politics of the Police was originally published in English in 2000.
This translation is published by arrangement with Oxford University Press
and is for sale in Brazil only.

A Política da Polícia foi originalmente publicado em inglês, em 2000.
Esta tradução é publicada em acordo com a Oxford University Press
e deve ser vendida apenas no Brasil.

Not for sale in Portugal
Não pode ser vendido em Portugal

Ficha Catalográfica Elaborada pelo Departamento Técnico do
Sistema Integrado de Bibliotecas da USP

Reiner, Robert

A Política da Polícia / Robert Reiner ; tradução Jacy Cardia
Ghirioti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. – São Paulo :
Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

376 p. ; 28 x 24 cm. – (Série Polícia e Sociedade / Organização
Nancy Cardia. 11)

Titulo original: *The politics of the police.*
Apêndice - Cronologia da história da polícia.
Inclui bibliografia e Índice remissivo.
ISBN 85-314-0822-9

1. Política e polícia 2. História da polícia 3. Polícia e sociedade I. Título. II. Série

CDD-363.2

Unicões reservadas à

Edusp - Editora da Universidade de São Paulo
Av. Prof. Luciano Gualberto, Travessa J, 374
6º andar - Ed. da Antiga Restora - Cidade Universitária
05508-900 - São Paulo - SP - Brasil
Divisão Comercial: tel. (0xx11) 3091-4008 / 3091-4150
SAC (0xx11) 3091-2511 - Fax (0xx11) 3091-4151
www.usp.br/edusp - e-mail: edusp@edu.usp.br

Printed in Brazil - 2004

Foi feito o depósito legal

em classes sociais hierárquicas: de alto a baixo, pelas tropas, para os grupos controlados, com graus variados de prazer ou sutileza; e de baixo para cima, pelos chefes de polícia profissionais, para a maioria do público e da elite, que desejam uma cara aceitável para aquilo que é feito em seu nome.

A cultura da polícia não é nem monolítica nem imutável. Mas, nas democracias liberais, a crise da polícia em manter a ordem e aplicar a lei gera um padrão cultural típico. Entretanto, conforme fatores estruturais – como seu papel na divisão organizacional do trabalho, sua própria base demográfica e suas personalidades e interpretações individuais –, os policiais variam em suas respostas. Além disso, a natureza do trabalho policial parece gerar uma cultura reconhecível, relacionada em todas as forças em que foi estudada. Uma mudança fundamental nisso requer não só mudanças direcionadas para os policiais enquanto indivíduos (por exemplo, na seleção e treinamento), nem grandes declarações políticas, mas uma remodelação do caráter básico do papel da polícia como resultado de uma transformação social mais ampla.

DESMISTIFICANDO A POLÍCIA

PESQUISA SOCIAL E PRÁTICA POLICIAL

ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR
BIBLIOTECA

A respeito do policiamento, há várias mitologias políticas conflitantes que têm atrapalhado o debate. O mito da "lei e ordem" retrata a polícia como uma força eficaz na prevenção e descoberta do crime e defende o poder da polícia como a panacéia para os problemas de ordem pública e de aplicação da lei. É a maneira básica como o policiamento é apresentado na mídia, tanto na cultura popular quanto na da polícia. Foi essa a posição abraçada pelos Conservadores e pela polícia no final dos anos 1970 (Downes e Morgan, 1977) e voltou à tona nos anos 1990, em meio do entusiasmo pelo policiamento "tolerância zero" (Bowling, 1996, 1999c; Dennis, 1998; R. Burke, 1998; Weatheritt, 1998; Innes, 1999a, 1999b; Walklate e Evans, 1999). Sua antítese, o mito do "aparato repressivo do Estado", floresceu na criminologia radical dos anos 1970 e 1980, e mostra a polícia como uma força política essencialmente opressiva, criando, com suas atividades rotuladoras, o crime e os criminosos. Nesse ponto de vista, a segurança e a harmonia da comunidade requerem o controle férreo do poder da polícia (ver, por exemplo, Scraton, 1985, 1987; Farrel, 1992).

Nas mitologias acerca do policiamento podemos ainda distinguir uma espécie de "terceira via", que cresceu e deu frutos nos anos 1990, refletindo a questão mais ampla das políticas sociais que foram "além da esquerda e da direita". O "policiamento comunitário" foi e continua sendo internacionalmente um nome em moda nas discussões de políticas da polícia, em grande parte devido a suas conotações de, aparentemente, ser uma *cherry pie* inofensiva e sem divergências [lit. torta de cerejas, algo gostoso, que pode ser compartilhado] (M. Brogden, 1999). A premissa básica é de que o trabalho policial eficaz só é possível se baseado no consentimento do público e sua

cooperação (Alderson, 1979; Skolnick e Bayley, 1986, 1988; M. Moore, 1992; Friedmann, 1992; Stephens e Becker, 1994; Bennett, 1994a, 1995b; Fielding, 1995). É frequente que, em muito da retórica política e da polícia, essa proposta inócua se transforme numa ampla mitologia do policiamento como, idealmente, uma espécie de serviço social prestando bons trabalhos para uma comunidade harmoniosa de clientes satisfeitos. Como tal idílio não é a realidade neste mundo atual, desumano e obcecado por conflitos, devem ser imaginadas políticas para restaurá-lo.

Uma versão mais agressiva da terceira via do policiamento pode ser chamada de o mito da "bala mágica". Pesquisando e analisando problemas de policiamento, é possível desenvolver táticas que forneçam o grau certo de força necessário para, efetiva e legitimamente, controlar o crime e manter a ordem. Esse mito de redução do crime para uso retórico é uma versão sofisticada do mito da "lei e ordem". Al se acredita que um policiamento dirigido inteligentemente para o alvo, usando como que uma precisão de mira a laser, extirpe o crime e a desordem com um mínimo de efeitos colaterais negativos em termos de liberdades civis e justiça social. Em um nível, é impossível questionar tal projeto. Quem senão Al Capone e seus comparsas iria preferir um policiamento dirigido pela estupidez ao invés da inteligência? Como no caso do policiamento comunitário, o ponto de interrogação não se deve a quão desejável é tal abordagem, mas à sua viabilidade.

O que todas as mitologias simplificam além da conta, ou ignoram, é até onde o policiamento reflete os conflitos e contradições da estrutura social mais ampla, da cultura e da economia política. Sozinho, o policiamento não é capaz de conseguir uma sociedade ordenada, por mais desejável ou repressivo que isso seja. (P. Hall, 1998). Por outro lado, ele pode não funcionar com a total harmonia prevista por alguns profetas do policiamento comunitário (Manning, 1997; P. Waddington, 1999a, pp. 206-226).

As evidências das pesquisas, em oposição a suposições sobre o que a polícia faz (e, especialmente, sobre os determinantes de suas ações), proliferaram na América, na Inglaterra e em toda parte nas últimas quatro décadas (Reiner, 1992a, 1996a, 1997b, 2000a). No entanto permanecem inconclusivas quando se chega à questão da avaliação das reformas possíveis e das alternativas às práticas atuais. De fato, as evidências que existem indicam a tendenciosidade de todas as mitologias anteriores. O trabalho policial é mais complexo, contraditório ou mesmo confuso do que qualquer dos modelos considera.

Neste capítulo, as evidências das pesquisas serão consideradas em relação a três perguntas específicas. Qual é o papel da polícia? Com que eficácia tal papel é desempenhado? Qual a imparcialidade com que é desempenhado? Tem havido uma clara

dialética no desenvolvimento de pesquisas da polícia acerca de todos esse temas. As primeiras pesquisas tinham tendência a enfatizar um certo deboche em relação ao conhecimento convencional pré-pesquisa, apresentando uma antítese às teses tácitas das pressuposições populares. Mais recentemente, a desconstrução crítica oferecida pela pesquisa anterior também foi posta em questão, embora não a ponto de reabilitar tal sabedoria convencional original. A tendência foi desenvolver-se uma certa síntese entre o núcleo racional do senso comum pré-pesquisa e o exagero mostrado pelas primeiras pesquisas.

QUAL É O PAPEL DA POLÍCIA?

Um cliché perene do debate acerca do papel da polícia tem sido se ela deve ser considerada mais como uma força, com a função principal de aplicar a lei criminal, ou como um serviço, acalmando um mar de problemas sociais. O que desencadeou o debate foi a "descoberta" empírica de que a polícia (contrariamente à mitologia popular) não funciona, na maior parte das vezes, como combatente do crime ou como aplicadora da lei, mas, ao invés, como provedora de uma série de serviços para os membros da população, numa variedade de serviços que supera todas as descrições.

Banton (1964), baseado em uma análise de diários de campo mantidos por uma amostra de policiais escoceses e em observações e entrevistas (tanto na Inglaterra como nos Estados Unidos) concluiu (p. 127):

O policial em patrulha é, principalmente, mais um "policial da paz" do que um "policial da lei". Relativamente muito pouco de seu tempo é gasto aplicando a lei, no sentido de prender criminosos; muito mais tempo é gasto "mantendo a paz", supervisionando a ronda e respondendo a pedidos de ajuda.

Cumming, Cumming e Edel (1965), analisando telefonemas do público para uma força policial americana, descobriram que mais da metade envolvia pedidos de ajuda ou de apoio, relacionados a problemas pessoais e interpessoais, em que a polícia representava o "filósofo, o guia e o amigo". Esta pesquisa foi reproduzida por Punch e Naylor (1973) em uma análise de telefonemas do público para a polícia, em três cidades de Essex, durante um período de duas semanas. Em uma "cidade nova", 49% eram chamados por serviços; em uma "cidade antiga", 61%; e em uma "cidade do interior", 73%. Dos chamados por serviços, a maior categoria era a de "ocorrências domésticas" (isto é, de brigas em família ou festas barulhentas) e "acidentes nas

estradas". J. Martin e G. Wilson (1969) descobriram que, nas forças policiais rurais, somente 28% do tempo de trabalho estava relacionado a tarefas relacionadas ao crime. Resultados muito semelhantes foram encontrados em outros estudos posteriores (McCabe e Sutcliffe, 1978; Hough, 1980; Antunes e Scott, 1981; P. Morris e Heal, 1981, cap. 3; Ekblom e Heal, 1982; D. A. Smith e Klein, 1984; Bennet e Lupton, 1992a; P. Waddington, 1993a, 1999a, cap. 1; Bayley, 1994, 1996; Hough, 1996; Fielding, 1996; Police Foundation/Policy Studies Institute, 1996; R. Morgan e Newburn, 1997; Johnston, 2000, cap. 3).

As descobertas empíricas sobre a natureza da atividade policial estimularam duas reações contraditórias. Na maior parte das vezes, elas foram usadas para apoiar um argumento liberal que, entre 1965 e 1975, tornou-se a ortodoxia entre os administradores da polícia, chefes de polícia e analistas progressistas. Isto significava que "é" queria dizer "deveria". Os policiais eram, *de fato*, assistentes sociais, apesar de não serem reconhecidos como tais. Eles eram "um serviço social secreto" (Punch, 1979b). Mas, porque isto estava encoberto e muito pouco articulado, havia necessidade de que a polícia fosse melhor treinada e organizada para lidar com o trabalho que, de qualquer modo, era responsável pela maior parte de sua atividade. Se a panacéia da lei e da ordem era possuir armas maiores, o liberal era um diploma de sociologia.

Alguns argumentavam que o mandato para a prevenção do crime queria dizer mais do que a polícia estar apenas engajada em técnicas tradicionais de patrulha e resolução de crimes; ela deveria colaborar com outros órgãos de serviço social e do governo, para detectar as causas sociais subjacentes ao crime, assim como seus sintomas (Stephens e Becker, 1994). Nos círculos policiais ingleses, este ponto de vista era, no geral, vigorosamente defendido por John Alderson, o chefe de polícia de Devon and Cornwall e sua filosofia de policiamento comunitário (Alderson, 1979, 1984a). Há também grandes afinidades com a ideia de "policiamento orientado para problemas", pela qual em vez de responder ao crime e outros problemas em uma base reativa, fragmentária, a polícia deveria analisar e detectar de forma proativa a fonte de problemas recorrentes (Goldstein, 1979, 1990; M. Moore, 1992; A. Leigh, Read e Tilley, 1996).

No final dos anos 1980, isso se tornou a nova ortodoxia pós-Scarman de quase todos os chefes de polícia (Reiner, 1991, cap. 6). O *The Operational Policing Review* [Revisão do Policiamento Operacional, um relatório anual sobre policiamento] preparado em 1989 pelas três associações de pessoal, parecia indicar a preferência do público por um estilo de policiamento mais voltado para a comunidade. Isto inspirou a "Statement of Common Purposes and Values" ("Declaração de Objetivos e

Valores Comuns"] de 1991, pela qual as associações de pessoal da polícia se comprometiam com uma missão baseada na idéia de prestação de serviços. Acompanhando a iniciativa do Programa Plus da Polícia Metropolitana, a Inspeção de Sua Majestade e a ACPD [Associação de Chefes de Polícia] tentavam reconstruir a cultura e a prática policial segundo uma ética de serviço ao consumidor (*Policing*, edição especial "The Way Ahead", [sobre perspectivas para o futuro], outubro, 1991; I. Waters, 1996).

Enquanto tal consenso emergia entre os administradores da polícia, desenvolvia-se uma onda de protesto não declarado entre as tropas. Pesquisas mostraram que a cultura da polícia, no nível das ruas, continuava com uma orientação baseada na ação e na luta contra o crime. Isto foi sintetizado energeticamente por um patrulheiro americano: "Cada vez que você começa a fazer um trabalho de verdade, fica preso com este negócio. Eu acho que 90% de todo o trabalho da polícia é besteira" (Reiss, 1971, p. 42). O *The Operational Policing Review* de 1990 confirmou, por meio de sua pesquisa nacional com amostras de policiais das tropas e de cargos mais elevados, que tal abismo existia. Enquanto os policiais nas posições superiores, cada vez mais, favoreciam as iniciativas de policiamento comunitário, as fileiras operacionais permaneciam presas a uma "forte" abordagem de combate ao crime. Entretanto, o pacote de reformas de 1993-1994 – o White Paper, o Relatório Sheehy, a Lei da Polícia e das Cortes da Magistratura de 1994, e a publicação de *Review of Police Core and Ancillary Tasks* [Revisão das Tarefas Principais e Auxiliares da Polícia] (Posen, 1995) – tentou explicitamente reestruturar a polícia com base em um modelo como que "empresarial", visando à única prioridade de "pegar criminosos" (Reiner, 1997b, pp. 1030-1039). E embora o governo trabalhista tenha novamente enfatizado a importância da parceria da polícia com os governos locais e outros órgãos, ele continuou a priorizar a redução do crime como o propósito primeiro do policiamento e da política da justiça criminal (Home Office, 1998; Downes, 1998; Walklate, 2000).

O debate força/serviço, que durante muito tempo alimentou as discussões acerca do papel da polícia, apóia-se em uma falsa dicotomia. Do mesmo modo que os dois papéis são distintos, eles também são interdependentes e originam-se de um mandato mais fundamental, de primeiros socorros para a manutenção da ordem. Para tornar isto mais claro, deixem-me definir os conceitos básicos. Existem duas dimensões subjacentes ao trabalho da polícia: (a) Em uma interação, existe consenso ou conflito entre os civis e a polícia? (b) A ação da polícia invoca os poderes legais de prender, acusar etc? Juntando as duas dimensões surge uma tipologia com quatro possibilidades de intervenção policial (Tabela 1):

TABELA I

Dimensões do Trabalho da Polícia

	USO DE PODERES LEGAIS PELA POLÍCIA ("policial legalista")	NÃO USO DE PODERES LEGAIS ("policial pacificador")
<i>Consenso</i>	"aquiescência voluntária"	"serviço"
<i>Conflito</i>	"aplicação da lei"	"manutenção da ordem"

O primeiro item (o uso de poderes legais em uma situação de consenso) é uma área controversa. Se genuinamente não há conflito acerca do resultado desejado em uma interação entre os participantes civis e a polícia, não há a necessidade invocar poderes legais, que são inerentemente coercivos. No entanto a polícia regularmente para e interroga e/ou revista pessoas, ou as detém em postos de polícia "dando suporte a investigações", sem exercer formalmente seus poderes legais, alegando ser voluntária a aquiescência dos cidadãos. Deve haver dúvidas sobre a frequência com que essa aquiescência "voluntária" é sincera e genuína, e quantas vezes é baseada na ignorância de direitos e blefe da polícia (D. Dixon, Coleman e Bottomley, 1990; McKenzie, Morgan e Reiner, 1990; D. Dixon, 1997).

Todas as categorias são "tipos ideais" e os incidentes reais só podem ser classificados nessas categorias após uma série de processos de interação, em que são possíveis diferentes resultados. Por exemplo, um incidente que observei, em que a polícia foi chamada devido a um vizinho cujo cachorro não parava de latir. O policial descobriu que os donos não estavam e subiu na cerca do fundo da casa, para investigar por que o cachorro estava tão agitado. Nesse momento, os donos voltaram para casa. O vizinho e o policial explicaram o acontecido e todos ficaram satisfeitos. O resultado foi um bom exemplo de prestação de "serviço". Mas podia ser possível que o dono do cachorro tivesse uma discussão a respeito da adequação do envolvimento da polícia e, então, teria se desenvolvido uma situação de "manutenção da ordem". Dependendo de muitos fatores, mas basicamente da orientação do policial na tarefa, da sua avaliação das características morais dos disputantes e de suas habilidades em evitar conflitos, é bem possível que o resultado eventual pudesse ser uma prisão por agressão. Então o resultado poderia ser classificado como trabalho de "aplicação da lei". A natureza da intervenção da polícia não é totalmente predeterminada pelo "chamado de serviço" inicial feito por um membro da população.

Nos termos desses tipos definidos com mais precisão, a maior parte do trabalho policial não é nem de serviço social, nem de aplicação da lei, mas de manutenção da ordem – a decisão de conflitos por outros meios que não a aplicação formal da lei.

Além do mais, na maior parte das vezes isso é conseguido pela capacidade especial da polícia que não é a de possuir poderes legais para prender (apesar de, de fato, os poderes da polícia ultrapassarem consideravelmente os poderes do cidadão comum) nem as habilidades de serviço social, mas "a capacidade para uma ação decisiva", como foi colocado por Bittner: "O policial, e apenas o policial, está equipado, tem o direito e é solicitado para lidar com cada exigência em que a força pode ter que ser usada" (Bittner, 1974, p. 35). O mandato da polícia é a noção muito difusa de manutenção da ordem, que Bittner (1974, p. 35) claramente descreveu como "uma solução para um problema desconhecido a que se chega por meios desconhecidos". Mas, debaixo da diversidade de problemas e meios, está a capacidade principal do uso da força, se for necessária. Isto não significa que a polícia use tipicamente a coerção (ou mesmo com frequência) para obter a solução dos problemas com que lida. A arte do policiamento eficaz está em usar a possibilidade subjacente da coerção legítima, e de forma tão hábil que ela nunca precise ser exposta. Vários estudos de observação dão relatos edificantes de como, em situações ameaçadoras, "bons" policiais podem manter a paz usando seus poderes legais (incluindo a força) como um recurso subentendido (Bittner, 1967; Muir, 1977; Kern, Norris e Fjelding, 1992). Ao lidar com as pessoas, o policial de sucesso evoca a autoridade de seu ofício, assim como de suas habilidades pessoais, mais do que os fundamentos do poder coercivo — apesar de algumas vezes isso não ser possível. Na maioria das vezes tais habilidades não são reconhecidas, premiadas ou compreendidas adequadamente, porque, a respeito da natureza das tarefas policiais, tanto os preconceitos populares como os da polícia têm impedido a análise das habilidades envolvidas na manutenção da paz eficaz (Bittner, 1983; Bayley e Bittner, 1984; Norris e Norris, 1993; Reiner, 1998).

No entanto, em termos de justiça social e política, a manutenção da ordem é não problemática quanto as questões mais importantes do controle do crime (P. Hall, 1996). Estudos de observação que descrevem claramente muitos exemplos de bons trabalhos na manutenção da paz não conseguem tratar desses problemas de forma adequada. Por exemplo, Chatterton (1983, pp. 211-215) relata detalhes do apaziguamento de uma briga doméstica, sem a prisão do marido que havia agredido a esposa. Na análise do autor isso ocorreu, em última instância, porque o policial exerceu seu senso de justiça ouvindo a opinião do homem. Do modo que ele descreve o caso, uma prisão cumprindo a justiça "legal" poderia ter sido tanto injusta como problemática para todos os envolvidos.

É claro que isso levanta o problema de podermos ou não confiar no senso pessoal de justiça dos patrulheiros e de como tal exercício pode tornar-se responsabilizável.

Tratar "brigas" domésticas não como agressões mas como assuntos de manutenção da ordem, não criminais, tem sido efetivamente criticado, por muitos anos, pelas feministas, o que produziu algumas mudanças nas forças policiais mundiais. Uma reação comum foi o encorajamento de políticas de prisão obrigatória, transformando essa grande categoria em chamados óbvios de "aplicação da lei". E a eficácia e necessidade de tal inovação têm sido muito discutidas (Sherman e Berk, 1984; S. Edwards, 1989, 1994; Hanmer, Radford e Stanko, 1989; Sheptycki, 1991, 1993; Sherman, 1992; Dobash e Dobash, 1992; Hoyle, 1998). Obter a imparcialidade e o apaziguamento justos são questões tão importantes para o trabalho de manutenção da ordem como o são para as áreas de aplicação da lei, onde têm sido discutidas mais amplamente. Isso fica claro em pesquisas quantitativas americanas a respeito de como a polícia lida com disputas interpessoais, que mostram evidências de discriminação por classe social, sexo e raça na reação da polícia a esse tipo de incidente, que é análoga a evidências semelhantes no trabalho criminal (D. A. Smith e Klein, 1984). Mesmo analistas (entre os quais alguns são destacados neoconservadores) que elogiaram apaixonadamente as virtudes do policiamento por ronda e de uma ênfase renovada no trabalho de manutenção da ordem, reconheceram os problemas agudos de imparcialidade e responsabilização aí desencadeados (J. Wilson e Kelling, 1982, pp. 35-36; Skogan, 1990b; Kelling e Coles, 1998).

De diversas maneiras prova-se que o núcleo do mandato da polícia é a manutenção da ordem. Isso se reflete no padrão de demandas específicas colocadas à polícia pelos chamados por serviço. Muitos deles envolvem elementos de conflito, não são pedidos por serviços tranquilos como tirar gatos de árvores, mas sem dúvida nenhuma também não estão relacionados com um crime. Além disso, a manutenção da ordem é historicamente um mandato primordial. A principal *raison d'être* (razão de ser) da "nova polícia" era a prevenção do crime pela patrulha regular (isto é, a intervenção em situações antes dos crimes acontecerem), assim como a manutenção da ordem com o sentido do controle de multidões. Em parte, o caráter único do policiamento britânico baseia-se na mescla, dentro da mesma organização, de tarefas de policiamento e de manutenção da ordem (incluindo o controle de multidões e de tumultos).

Dizer, porém, que o papel principal da polícia é o de manter a ordem, é não dar a ela a responsabilidade por todos os elementos da ordem social. A tarefa da polícia é a da manutenção emergencial da ordem, não a criação de suas pré-condições, como buscam as filosofias mais difundidas de policiamento comunitário (Alderson, 1979, 1984a). Como P. Waddington colocou: "A polícia é o equivalente social dos patrulheiros da AA [Automobile Association] ou do RAC [Royal Automobile Club].

que intervêm [com socorro mecânico] quando, de forma imprevisível, tudo dá errado, e garantem uma solução temporária" (P. Waddington, 1983a, p. 34). Nesta analogia, a polícia não é nem posto de serviço mecânico, nem fabricante de carros. Mas, assim como a AA, ela tem um papel importante no aconselhamento de políticas relevantes para suas obrigações, e na cooperação com outros órgãos.

Nos últimos tempos, na Inglaterra, a influente escola de criminologistas da "nova esquerda realista" tem defendido uma abordagem "minimalista" do policiamento (Kinsey, Lea e Young, 1986). O argumento é o de que a intervenção da polícia deve ser limitada a casos onde está clara a evidência de ruptura da lei, e aí essa intervenção deveria tomar a forma de invocação de poderes legais e instauração de processo criminal (Johnston, 2000, pp. 48-50). Somente desta forma, alegam, pode-se assegurar que o trabalho da polícia é totalmente responsável perante a lei. No entanto, isso ignora a grande maioria dos chamados por serviço que não são, patentemente, relatos de crimes. Numa estratégia "minimalista" isto poderia significar não responder a tais pedidos ou forçar a polícia a entrar em um esquema forçado de legalismo desequilibrado pelo poder discricionário. Ainda que o problema de assegurar a justiça e a eficiência na manutenção da ordem ou no trabalho de prestação de serviços seja desafiador, a abordagem "minimalista" iria confinar a polícia a um "curral constitucional" (Uglow, 1988), apenas pela exclusão, como ilegítimos, de muitos dos problemas pelos quais a população chama a polícia.

O que sugerem trabalhos empíricos recentes é que uma crescente proporção de pedidos por serviços da polícia, pelo menos nas áreas urbanas, é de relatos de crimes ou de "crimes potenciais" (T. Jones, Maclean e Young, 1986; Shapland e Vagg, 1988, pp. 36-39; Shapland e Hobbs, 1989). Isso também é verdadeiro para vários outros países, ver Bayley, 1985, pp. 120-127). Parcialmente, pode ser o resultado da reconceitualização – pelos cidadãos, polícia e pesquisadores – de alguns tipos de incidente (por exemplo, brigas domésticas) na categoria de crimes. Também é plausível, no entanto, que estejam ocorrendo mais vitimizações criminais, assim como as vítimas estejam relatando mais ocorrências (Home Office, 1999, caps. 1-2). Com certeza, as taxas de crimes registrados têm crescido dramaticamente na última década e fazem uma pressão maior sobre as forças policiais, que têm respondido com o aumento do número de especialistas com funções de policiamento (Dorn, Murji e South, 1991a, 1991b; Audit Commission, 1993; Loveday, 1996b, 1997; Murji, 1998; Sheptycki, 2000; Maguire, 2000), apesar de, ainda, a patrulha uniformizada constituir a maioria do pessoal disponível (Tarlton, 1988, p. 5; Bayley, 1994; Morgan e Newburn, 1997). Como discutido anteriormente, durante a década de 1990, tanto sob governo Conservador

como Trabalhista, definia-se o mandato da polícia em termos de controle do crime. Apesar disso, a patrulha uniformizada continua sendo a base do policiamento, e vai continuar se preocupando mais com a manutenção da ordem do que com a investigação criminal.

A manutenção da ordem é, claramente, um empreendimento político, levantando questões de definição, equidade e responsabilização. O reconhecimento de que o recurso que distingue a polícia é a autoridade, que advém do potencial para o uso legitimado da força, coloca o policiamento no centro do funcionamento do Estado. O "esvaziamento" do Estado nas últimas três décadas, no entanto, certamente complicou isso enormemente (Bottoms e Wiles, 1996, 1997). Cada vez mais a polícia está dispersa entre uma variedade complexa de órgãos e processos, distante da polícia tradicional fornecida pelo Estado (Shearing e Stenning, 1983, 1987; South, 1988, 1997a; M. Davis, 1990, 1998; Shearing, 1992, 1996; Johnston, 1992, 2000; Stenson, 1993, 2000; O'Malley e Palmer, 1996; Reiner, 1996b, 1997b; Braithwaite, 2000; P. Hirst, 2000; N. Rose).

Além disso, a manutenção da ordem continua sendo o núcleo da função da polícia, e um dos primeiros a provocar seu acionamento. Recentemente argumentou-se, em um estudo importante, que, na atual "sociedade de risco", a tarefa da polícia deixou de ser basicamente manutenção da ordem ou controle do crime (Ericson e Haggerty, 1997). Os policiais tornaram-se operários do conhecimento. Sua função principal é agenciar informações sobre riscos às organizações públicas e privadas ligadas à regulação e governância do povo e dos territórios. Ericson e Haggerty fornecem um rico balanço do trabalho da polícia, envolvendo acumulação, análise e transmissão de informações sobre risco a outras instituições. Sua análise se baseia em observações extensivas e entrevistas, e certamente estabelece a significação do processamento de informações relacionadas a risco no policiamento atual. No entanto, continua em debate até onde isso suplantou a manutenção da ordem ou o controle do crime. Seus dados foram extraídos de amostras teóricas da polícia com "atuação no trabalho de produção de informação" (Ericson e Haggerty, 1997, p. 128). Tal concentração naquilo que eles consideram como os aspectos prototípicos do policiamento é teoricamente justificável para permitir a análise do trabalho de inteligência da polícia. Não significa, entretanto, que o material por si só não possa estabelecer empiricamente até onde isso agora caracteriza o trabalho policial em geral. Em qualquer caso, a função policial de agenciamento de informações deriva de suas atividades tradicionais de patrulha e vigilância, e de seu poder como portadora especializada da força legitimada que é monopólio do Estado. É nisso que está seu acesso único, privilegiado, à informação de risco.

Acerca do policiamento, tanto a concepção de Bittner — que considera a polícia a mantenedora emergencial da ordem, acionando sua capacidade de força legitimada — quanto a análise de Ericson e Haggerty — atribuindo-lhe o papel de agenciadora de informação de risco — mostram que são insustentáveis as noções, populares e políticas, da polícia como combatente contra o crime. É ver o controle do crime como sendo a tarefa principal da polícia é perigoso para a própria polícia, pois hoje existe um importante conjunto de evidências que sugerem não só que isto não está sendo realizado com eficácia, mas que pode não ser realizável.

QUÃO EFICAZ É A POLÍCIA?

Durante o século XIX, a polícia foi parte de um processo que tornou as cidades menos violentas, menos dominadas pelo crime e pela desordem. Quando comparado a processos mais gerais de pacificação social, é difícil detectar precisamente a contribuição exata da polícia para isso, mas é provável que ela tenha sido um fator significativo. Mesmo que não fosse mais bem sucedida do que é hoje na solução de crimes, o efeito do impacto da criação de uma força regular de patrulhamento, que registrava e tornava possível as acusações por violações, provavelmente aumentou o risco que os criminosos enfrentavam. As conquistas da polícia do século XIX estabeleceram uma linha básica de controle do crime e da ordem, que a polícia atual continua a manter com maior ou menor sucesso.

Desde a Segunda Guerra Mundial, em muitos países industriais, tem havido um crescimento dramático das taxas de crimes registrados e da ansiedade sobre a lei e a ordem como um tema público (Hale, 1996; I. Taylor, 1996, 1997a; Walklate, 1997, 1998; Hollway e Jefferson, 1997; Reiner, 2000; Hope e Sparks, 2000; Stenson e Sullivan, 2000; Garland, 2000, 2001). As discussões sobre a política de justiça criminal, e especificamente da polícia, geralmente refletiam o mito da lei e a ordem afirmando que, recebendo os recursos e poderes adequados, a polícia podia lidar com problema do crescimento do crime. A única oposição ao *lobby* da lei e da ordem estava no terreno das liberdades civis: a eficácia da polícia não devia ser comprada com o alto preço do solapamento dos direitos civis. No entanto, nos anos 1970 e 1980, a pesquisa nos Estados Unidos e na Inglaterra começou a questionar a suposição de que o aumento do poder e dos recursos da polícia pudessem controlar o crime (R. Clarke e Hough, 1980, 1984; P. Morris e Heal, 1981; Heal, Tarling e Burrows, 1985; Bayley, 1994; Morgan e Newburn, 1997). Essa atitude preventiva sobre a eficácia do aumento dos gastos da

polícia combina harmoniosamente com a parcimônia fiscal dos regimes conservadores dominantes na Inglaterra e na América do Norte, ou, pelo menos, combina com seu tradicional fracasso pelos guardiões da lei e da ordem (Reiner e Cross, 1991, cap. 1). Também está em consonância com a sensação mais geral de que "nada dá certo" na justiça criminal (Martinson, Lipton e Wilks, 1974; J. Wilson, 1975; S. Cohen, 1997a)

Estudos em Trabalho de Patrulhamento

Desde 1954, nos Estados Unidos e na Inglaterra, têm sido realizados muitos estudos com o objetivo de avaliar, na tarefa de controle do crime, a eficácia da patrulha (a pé e de carro)¹. As primeiras pesquisas americanas sugeriam que as taxas de crime declinavam se a força do patrulhamento aumentasse significativamente. No entanto, esses trabalhos iniciais tinham falhas tanto metodológicas quanto nos dados fornecidos pela polícia (P. Morris e Heal, 1981, pp. 21-22). Pesquisas de pequena escala levadas a efeito nos anos 1960, dirigidas pelo Ministério do Interior inglês, sugeriam que quando um policial era enviado para patrulhar uma área onde até então não havia ronda, os crimes registrados diminuíam, mas que não havia reduções futuras significativas se aumentasse o número de policiais de ronda (P. Morris e Heal, 1981). Isto combinava com a descoberta geral, em estudos de patrulhas, de que a ampliação da cobertura policial não afeta o controle do crime além da linha básica obtida por simplesmente haver polícia (Hough, 1996).

O estudo mais sofisticado sobre a patrulha motorizada é o famoso experimento de patrulha preventiva de Kansas City (Kelling *et al.*, 1974). Esse estudo avaliou os efeitos da variação sistemática do número de patrulhas, entre cinco séries de três rondas, demograficamente iguais, nas taxas de crime e nos padrões de demanda por serviços policiais. Em cada série, uma ronda era escolhida, aleatoriamente, para ter níveis "normais" de patrulhamento e servia como a ronda de "controle". Outra série era designada para ter patrulhamento "proativo", sendo patrulhada duas ou três vezes mais do que a série de "controle". Na terceira série o patrulhamento era "reativo", com os carros vindo somente em resposta a pedidos por serviço. O estudo não encontrou diferenças significativas nos registros de crimes entre as áreas, nem nas taxas de vitimização e também não nos níveis de medo dos cidadãos, ou na satisfação com a polícia. Era como se o

1. Além dos estudos experimentais registrados no texto, houve tentativas de descobrir as relações entre os níveis agregados de crime e o policiamento (McDonnell, 1976, cap. 6; Cair-Hill e Stern, 1979; P. Morris e Heal, 1981, pp. 16-18). Esses estudos descobrem uma relação positiva entre o tamanho da força policial e a taxa de crimes que eles atribuem ao fenômeno dos registros: quanto mais polícia, mais crimes registrados.

patrulhamento preventivo não fizesse diferença alguma para os objetivos da polícia. O experimento foi objeto de críticas metodológicas feitas por Larson (1976), que declarou não ter sido realizada, na prática, a estrutura prevista do estudo, e que a presença visível da polícia nas áreas experimentais e na de controle era praticamente a mesma. Mas o estudo (após algumas respostas iniciais hostis provenientes dos chefes de polícia americanos) tornou-se aceito de forma geral, como demonstrando que o aumento dos carros de patrulha (ao menos dentro dos limites do possível) não está relacionado de forma significativa aos níveis do crime. Nem isto é surpreendente:

Crimes são acontecimentos raros e cometidos furtivamente – geralmente fora do alcance das patrulhas. As chances de patrulhas pegarem os criminosos no ato são, portanto, pequenas [...] espera-se que, aproximadamente uma vez a cada oito anos, um policial patrulheiro em Londres passe a 90 metros do local de um roubo em andamento – mas não se espera que necessariamente pegue o ladrão ou mesmo perceba que o crime esteja acontecendo (Clarke e Hough, 1984, pp. 6-7).

Se o carro de patrulha preventiva não exerce bem a função de “espantalho” e é improvável que se depare com crimes em andamento, será que a resposta mais rápida a chamados de emergência, que esses carros conseguem ter, aumenta as chances de se prender criminosos? Afinal, muito dos desenvolvimentos tecnológicos adotados pelo policiamento nos últimos dez anos – carro, rádios, computadores de comando e controle – foram criados para tal fim. Mas, de novo, pesquisas sugerem que poucos criminosos, se é que algum, são pegos em resultado de uma resposta mais rápida da polícia. A principal razão disso é que a maioria dos crimes (70% a 85%) são descobertos algum tempo depois de acontecidos, e muitas vítimas não chamam a polícia imediatamente (Silberman, 1978, pp. 330-334; R. Clarke e Hough, 1984, pp. 8-9). Entretanto, há evidências de que, se uma resposta rápida puder ser direcionada com precisão para a minoria de casos relatados enquanto estão em andamento, isso pode produzir um impacto (Coupe e Griffiths, 1996; Jordan, 1998, p. 69).

Em anos recentes era comum o argumento de que, com relação ao controle do crime, o carro-patrulha poderia até mesmo ser contraprodutivo. Ele impede o contato não antagônico com o público, diminuindo, por esse motivo, a cooperação e o fluxo de informações. Os carros também podem acentuar, na cultura policial, os elementos hedonistas da ação, produzindo uma infrutífera reação exagerada aos incidentes (Holdaway, 1977, 1983).

A utilidade limitada (e evidentes despesas) dos carros de patrulha estimularam, na Inglaterra e nos Estados Unidos, um entusiasmo renovado pela patrulha a pé. Os

primeiros estudos sobre patrulha a pé sugeriam que ela não era mais eficaz do que a patrulha motorizada (Clarke e Hough, 1984, p. 6). Mas o estudo de 1981, da Fundação da Polícia, sobre a patrulha a pé (baseado em levantamentos realizados em vinte e oito cidades e em um experimento em Newark, Nova Jersey), teve resultados encorajadores (Clarke e Hough, 1984). O experimento em Newark baseava-se em séries de rondas iguais, das quais algumas eram, aleatoriamente, patrulhas a pé descontínuas, algumas contínuas e algumas eram introduzidas pela primeira vez. Os níveis de crime (medidos por levantamentos de vitimização e taxas de crimes registrados) não foram afetados pela variação dos métodos de patrulha. Mas, em outros aspectos, a patrulha a pé teve efeitos benéficos e os cidadãos avaliaram os serviços da polícia de forma mais positiva. Os policiais das patrulhas a pé estavam mais satisfeitos com seu trabalho, tinham uma visão mais positiva dos cidadãos, um conceito de policiamento mais orientado para a comunidade, e taxas de absenteísmo mais baixas. Entretanto, o estudo não foi capaz de indicar se tais atitudes direcionaram ou provocaram a designação desses policiais para a patrulha a pé. No conjunto, embora confirmando que o policiamento tem pouco impacto nas taxas de crime *per se*, o experimento da patrulha a pé implica, de fato, que ela pode ter um impacto benéfico no senso comunitário de segurança e de ordem. A pesquisa inspirou a hipótese, altamente influente, das "janelas quebradas"⁴, de que a polícia pode ter impacto sobre o crime ao prevenir crescentes espirais de declínio nos bairros, por meio de intervenções periódicas, para evitar que complicações menores acabem provocando problemas mais amplos, mais arraigados e mais sérios (J. Wilson e Kelling, 1982; Skogan, 1990b; Kelling e Coles, 1998). Essa idéia serviu como inspiração teórica para o que veio a ser conhecido, nos anos 1990, como policiamento "tolerância zero" (Bowling, 1996, 1999c; Dennis, 1998; R. Burke, 1998; Weatheritt, 1998; Innes, 1999a, 1999b; Stenson, 2000).

Entretanto, as possibilidades de limitar o crime usando estratégias rotineiras de policiamento permanece restrita, e a Audit Commission (Comissão de Auditoria) mostra razões para isso (Audit Commission, 1996; Morgan e Newburn, 1997, p. 126). A comissão calculou que, com os atuais efetivos da polícia, um policial de patrulha, tipicamente, cobre uma área com: 18 mil habitantes, 7,5 mil casas, 23 *pubs* [bares], 9 escolas, cerca de 225 quilômetros de ruas, 344 quilômetros quadrados de parques ou espaços abertos, e cerca de 124 quilômetros de estradas. O número de alvos potenciais

⁴ Se os sinais de início de deterioração (como, por exemplo, janelas quebradas) não forem sustados, logo indiciado o bairro vai estar deteriorado, simbolizando que pequenos delitos, se não forem detectados, levaram a delitos maiores (N. da T.).

de crime, principalmente em áreas urbanas, é simplesmente grande demais para ser coberto com eficácia por patrulhas policiais com qualquer visibilidade ou frequência viáveis, a menos que os recursos limitados da polícia sejam proativamente focados nos mais prováveis alvos de vitimização por crime, detectados pela inteligência ou por análises de padrões de crime (Maguire, 1998b, 2000). Apesar de variações na quantidade de patrulhas não parecerem afetar os níveis do crime, há bastante tempo argumenta-se que estilos inovativos, qualitativamente diferentes, ou estratégias de policiamento podem fazê-lo (Wilson, 1975, cap. 5; Sherman, 1992, 1993). Vou examinar as evidências a esse respeito após ter considerado as pesquisas sobre a eficácia do trabalho dos detetives.

Estudos em Detecção de Crimes

A falta de sucesso no trabalho de investigação criminal é aparente, de um lado, pela baixa (e declinante) proporção de crimes registrados na polícia que são resolvidos. Antes da Segunda Guerra Mundial, a taxa de resolução de crimes registrados era, usualmente, de 50%, mas agora está por volta de 38%. As taxas de resolução variam muito, para crimes diferentes. Continua alta para crimes violentos, como homicídios (90%), violência contra a pessoa (79%), crimes sexuais (77%). Mas é baixa para crimes contra o patrimônio, que são a grande maioria dos crimes registrados. No final dos anos 1990, as taxas de resolução de roubos estavam em torno de 27%, para furto e receptação era cerca de 24%, enquanto para danos criminosos a taxa girava em torno de 19% (Home Office, 1999, p. 30).

No entanto, a taxa de resolução de crimes é uma medida notoriamente inadequada para medir a eficácia dos detetives (Audit Commission, 1990b; M. Walker, 1992, 1995; Coleman e Moynihan, 1996; Maguire, 1997). O denominador – crimes conhecidos pela polícia – pode variar por um motivo independente do comportamento criminoso: se uma proporção maior ou menor de vitimização é denunciada pela população e/ou registrada pela polícia. O British Crime Survey [Levantamento de Crimes na Inglaterra] mostra que a flutuação nos hábitos de denúncia da população, ou nos de registro da polícia, tem sido de fato um dos maiores fatores subjacentes ao aumento de taxas de registro de crimes em décadas recentes, bem como de sua queda em meados dos anos 1990 (Hough e Mayhew, 1983; P. Mayhew e C. Mirrlees-Black, 1993; Reiner, 1996c). A queda na taxa de resolução é, em grande parte, um reflexo do aumento dos níveis de crimes registrados mais do que do declínio da eficiência dos detetives.

Desde os anos de 1970 a mão-de-obra da polícia tem crescido, mas o número absoluto de crimes resolvidos aumentou ainda mais, de forma que também aumentou a proporção de crimes por policial que foram resolvidos. Isto poderia inclusive indicar um aumento na eficiência dos detetives, a despeito da queda na proporção de crimes registrados que foram esclarecidos. Um estudo inglês tentou quantificar a relação entre possíveis aumentos na mão-de-obra e aumentos semelhantes nas taxas de esclarecimento dos crimes. A partir de uma comparação das taxas de resolução de forças policiais diferentes, na Inglaterra e no País de Gales, esse estudo concluiu que um aumento de 10% do total de mão-de-obra, direcionado inteiramente para o CID (Criminal Investigation Department – Departamento de Investigações Criminais), elevava a taxa de resolução em menos de 1% (Burrows e Tarling, 1982; Tarling e Burrows, 1985).

A aferição de crimes resolvidos é por si só fundamentalmente problemática como índice da eficiência e da eficácia da polícia. Estudos sobre as funções dos detetives mostram que muitos dos crimes classificados como resolvidos não são solucionados como resultado de esforço investigativo. Apenas um número relativamente pequeno de inquéritos de incidentes significativos cabe no modelo “clássico” de solução de crimes, que começa com o crime em si e, sistematicamente, investiga aqueles com motivo e oportunidade para cometê-lo (Maguire e Norris, 1992; Ericson, 1993; Innes, 1999c, 1999d, 2000).

Análises críticas da atividade investigativa da polícia indicaram que, tradicionalmente, ela segue dois padrões, ambos com consequências sociais discriminadoras e hostis de estigmatização e criminalização de grupos vulneráveis, através de um processo da “ampliação de desvio comportamental” (Matza, 1969; J. Young, 1971). O primeiro método é o que Matza chamou de modo “burocrático”, que reproduz a famosa frase do chefe de polícia Claude Rains, no final do filme *Casablanca*: “Prenda os suspeitos usuais”. Por este modo, a solução de crimes bem sucedida depende do conhecimento do “submundo”. Os crimes são resolvidos selecionando o grupo de pessoas “conhecidas” por cometerem delitos de um certo tipo, ou pela manutenção de informantes. O segundo método é o do estereótipo e da suspeição. As pessoas são detidas porque se encaixam na noção preconcebida do investigador sobre certos tipos de delinquentes. O trabalho relacionado a vícios (prostituição, jogatina, álcool etc.) parece se apoiar tanto no método burocrático como no de suspeição, pois a descoberta e a resolução de crimes desse tipo baseiam-se inteiramente no policiamento proativo, na medida em que não existem vítimas “colaboradoras”. Da mesma forma, a maioria dos delitos menores, e pouco definidos, de “ordem pública”, que formam uma grande proporção das prisões feitas pelas patrulhas, são altamente dependentes da “suspeição”

Mas a maioria dos delitos não são solucionáveis por nenhum desses modos de investigação.

A maior descoberta dos estudos de processos pelos quais os crimes são solucionados é que o principal determinante do sucesso é a informação imediatamente fornecida, por membros da população (em geral, a vítima), aos patrulheiros ou detetives quando chegam à cena de um crime. Se forem fornecidas informações adequadas, com precisão razoável para identificar o culpado, o crime será resolvido; caso contrário, certamente não o será (Bayley, 1994). Essa é a conclusão de todos os estudos significativos, sejam eles realizados por observação (Reiss, 1971; Chatterton, 1976; W. Sanders, 1977; Ericson, 1993), por análise de registros (R. I. Mawby, 1979; Zander, 1979; Bottomley e Coleman, 1981; Burrows e Tarling, 1982; D. Brown, 1991), ou por uma combinação de ambos (Greenwood, Chaiken e Petersilia, 1977; Steer, 1980; Maguire e Norris, 1992; Innes, 1999a, 1999b). Isto não só identifica a importância da informação inicial, enfatizando o papel central da população na resolução dos delitos, mas também identifica o papel importante da divisão uniformizada. As proporções dos crimes solucionados quase que imediatamente (como resultado de o criminoso ainda estar na cena do crime quando da chegada da polícia, ou por ter sido apontado ou identificado com precisão pela vítima ou por testemunhas) eram de mais de 57% no estudo de Steer e de mais de 62% no estudo de Mawby³.

As pesquisas também enfatizam a proporção significativa de crimes resolvidos por "meios secundários", isto é, pelo interrogatório de suspeitos e criminosos de modo a fazer com que admitissem outros delitos pelos quais não seriam acusados separadamente. Antes da *Police and Criminal Evidence Act* (PACE - Lei da Polícia e das Evidências Criminais), alguns estudos sugerem que por volta de 40% dos delitos contra o patrimônio eram resolvidos por serem "levados em consideração" ("TIC" - "*taken into consideration*") quando os criminosos eram sentenciados por outros crimes (Lambert, 1979; R. I. Mawby, 1979). Steer (1980) e Bottomley e Coleman (1981) encontraram uma proporção menor de TICs (20% e 25%, respectivamente). Em termos nacionais, 26% das soluções de casos são por TIC (Burrows e Tarling, 1982). A PACE tornou mais difícil usar legalmente "táticas" dúbias de interrogar suspeitos, que os levavam a admitir um número maior de crimes a serem levados em consideração (Irving e McKenzie, 1989a, 1989b; Williamson, 1996; D. Brown, 1997). Segundo as estatísticas oficiais, atualmente apenas 2% das soluções são por TIC (Home Office, 1999, p. 30).

3. As informações cruciais usualmente eram fornecidas pelas vítimas, mas outra importante fonte de soluções era o pessoal de segurança profissional, como os detetives das Injas (Bottomley e Coleman, 1981, pp. 45-46).

Um grande escândalo sobre a manipulação de soluções obtidas por TIC e "manipulação de prisão" (onde detetives interrogam prisioneiros condenados, com a finalidade de conseguir que eles admitam outros crimes), ocorreu em Kent, no final dos anos 1980 (*Observer*, 8 October 1989). Tais formas dúbias de, pela manipulação das estatísticas "esclarecer" os livros de registros aparentemente predominaram por muitos anos também em outras forças (P. Gill, 1987; M. Young, 1991; H. Taylor, 1998a, 1998b, 1999) e as estimativas oficiais indicam que interrogatórios em prisões ainda são responsáveis por 4% das soluções. Revelações recentes em várias forças policiais sugerem que a crescente ênfase do governo em alcançar sucesso em suas metas pode ter levado ao renascimento do manual de receitas estatístico. De fato, uma força policial que seja zelosa com seus registros, se comparada com uma força vizinha menos escrupulosa, pode parecer ineficiente (Farrington e Dowds, 1985).

Assim, somente uma pequena proporção de crimes são solucionados por técnicas investigativas que tenham alguma semelhança tanto com o método "clássico" como com o método "burocrático", tão apreciadas pela ficção. Muitos dos casos resolvidos solucionaram-se sem qualquer intervenção. Isto não significa que os detetives são inúteis ou ineficazes: "O detetive tem várias habilidades. Essas incluem a coleta de informações fornecidas pela população; a localização de suspeitos; o interrogatório e, com base nas informações tanto da população como dos suspeitos, a preparação de casos para a promotoria" (P. Morris e Heal, 1981, p. 33). É claro que existe uma categoria relativamente pequena mas significativa de casos em que, de início, o perpetrador é desconhecido ("*whodunits*", quem fez, na gíria dos detetives ingleses), mas, no entanto, são solucionados por métodos que incluem os modelos "clássico" e "burocrático" (Innes, 1999c, 1999d). Entretanto a pressão sobre os detetives exigindo mais soluções "primárias" (que não são baseadas em interrogatórios pós-prisão ou sentença) levou ao aumento de métodos inovadores que, em si, podem ser ética, legal e praticamente problemáticos. Ai estão incluídas táticas proativas, como o trabalho disfarçado, a vigilância tecnológica e informantes que são, eles mesmos, criminosos (Marx, 1988, 1992; Audit Commission, 1993; Greer, 1995a, 1995b; Maguire e John, 1996a, 1996b; Fijnaut e Marx, 1996; den Boer, 1997; Sheptycki, 1997, 2000; P. Gill, 1997a, 1997b; Colvin e Noortlander, 1998; Norris e Armstrong, 1999; Dunnighan e Norris, 1999; Norris e Dunnighan, 2000; Heaton, 2000; Maguire, 2000; Innes, 2000; Billingsley, Nemits e Bean, 2000). Há espaço para uma administração e coordenação mais eficazes das funções de detetive, especialmente através da "triagem de casos", para selecionar crimes de acordo com a "solvabilidade" (e se, para serem investigados, eles deveriam ser alocados para o CID ou para as divisões uniformizadas), e para um

"direcionamento" proativo eficaz no caso de alguns crimes sérios e de criminosos perigosos. No entanto, devido à proliferação de crimes registrados e outras demandas por serviços relacionadas a recursos da polícia (Audit Commission, 1993; R. Morgan e Newburn, 1997, p. 57), e as restrições da legitimidade de táticas numa democracia liberal (Weisburd, Uchida e Green, 1993), as perspectivas de sucesso de uma investigação sempre vão ser limitadas.

Estratégias Inovadoras de Policiamento

A certeza, dada pelas pesquisas avaliativas, de que a maioria das antigas táticas policiais não funcionam na redução do crime estimulou a defesa de várias estratégias inovadoras de policiamento (Sherman, 1992a, 1993). No final dos anos 1970, na onda da pesquisa que desacreditou as táticas tradicionais, surgiram duas sugestões diametralmente opostas: o patrulhamento "agressivo" somado a sanções severas, e diversas variações do "policiamento comunitário". Mais recentemente todos esses foram sintetizados em uma variedade de abordagens do tipo "terceira via".

O patrulhamento "agressivo" foi defendido inicialmente, nos Estados Unidos, por James Q. Wilson. Um estudo transversal de um grupo representativo de vinte e três departamentos de polícia pretendeu mostrar que a agressividade da patrulha produzia um número maior de possíveis prisões por furto, e taxas menores de furtos, como resultado de um efeito inibidor (Wilson e Boland, 1978). As descobertas foram criticadas por um trabalho posterior, que mostrava que as taxas de roubo aumentavam, (ao invés de declinar), sendo que, com o tempo, a polícia tinha gastos maiores (Jacob e Rich, 1980). A resposta de Wilson e Boland (1981) dizia que sua tese se preocupava com os efeitos, sobre o crime, das características estruturais do estilo de patrulhamento agressivo de um departamento, e não era contestada por dados longitudinais sobre flutuações, relativamente pequenas e de curto período, nos gastos da polícia. Entretanto, como responderam Jacob e Rich (1981), isso limita o significado da alegação original. O patrulhamento "agressivo" não é uma tática a ser adotada rapidamente, mas um elemento estrutural de estilo departamental, que poderia ser modificado (se é que pode) apenas de acordo com reformas mais fundamentais dos governos municipais e com amplas mudanças sociopolíticas. Uma análise posterior de vários experimentos que selecionavam "áreas de risco" como alvo para sanções agressivas sugere um sucesso ocasional, mas no geral os resultados são confusos (Sherman, 1992a; Jordan, 1998).

Uma limitação posterior, a respeito das táticas agressivas, surge no estudo sobre Interrogatório de Campo de São Diego (Boydston, 1975), citado por Wilson e Boland

(1978) para apoiar suas teses. Esse estudo mostrou que o uso intensivo de "interrogatório de campo" (isto é, parar-e-revisitar) reduzia o crime. Entretanto, o preço era um aumento considerável da hostilidade da população. Pesquisas inglesas mostram o mesmo resultado. Um número absoluto substancial de delitos, na sua maioria insignificantes, pode ser descoberto pelo método de parar-e-revisitar (P. Waddington, 1999a, p. 50), mas como as taxas de "acerto" com buscas bem sucedidas são pequenas (menos de 1 para cada 10), o preço da alienação de certos setores da população (principalmente entre jovens do sexo masculino, especialmente negros) é muito alto (Tuck e Southgate, 1981; Willis, 1983; Policy Studies Institute, 1983; Norris et al., 1992; J. Young, 1994; Skogan, 1994; Bucke, 1996, 1997; Mirrlees-Black e Budd, 1997; McPherson, 1999; Fitzgerald, 1999; Yeo e Budd, 2000). Desde a desastrosa "Operação Swamp", uma operação policial de saturação visando à diminuição de roubos, desencadeada pouco antes dos tumultos de Brixton de 1981 (e considera-se que os precipitou), a polícia inglesa deu ampla aceitação à mensagem de Lorde Scarman, que foi reforçada em 1999 pelo Relatório Macpherson no caso de Stephen Lawrence. Qualquer ganho adicional devido a táticas agressivas no policiamento não vale o custo de pôr em risco a tranquilidade pública.

Um outro tipo de tática inovadora, que se desenvolveu após o final dos anos 1970, enfatiza a importância fundamental da cooperação pública e advoga medidas para aumentar o sentimento da comunidade e a colaboração com a polícia. Essas estratégias voltadas para a comunidade se tornaram fundamentais na Inglaterra após a ortodoxia Scarman, e cada vez mais no mundo todo (Manning, 1997; M. Brogden, 1999). Como foi dito com ironia em uma revisão crítica: "departamentos de polícia do mundo ocidental só podem continuar legítimos caso se ajoelhem diante do altar do 'policiamento comunitário'" (Herbert, 2000, p. 114).

Os esquemas de policiamento em grupo [*team policing*], que prosperaram nos Estados Unidos no início dos anos 1970, são pais dessa abordagem, mas trazem mensagens ambíguas. De acordo com a avaliação de sete desses projetos por Sherman, Milton e Keiley (1973), o problema é que eles nunca foram tentados de fato. Indicações iniciais acerca de taxas de crime, cooperação da comunidade e fluxo de informação eram encorajadoras; mas problemas de organização, em especial a hostilidade das camadas administrativas médias, frustraram a implementação total ou continuada. Infelizmente esse veredicto foi repetido por muitas das avaliações posteriores de abordagens similares orientadas para a comunidade.

Esquemas de policiamento comunitário proliferaram, desde os anos 1980, em várias cidades americanas, sob inúmeros chefes de polícia progressistas (Skolnick e

Bayley, 1986, 1988). Embora existam algumas histórias de sucesso notáveis, o resultado do policiamento comunitário nos Estados Unidos continua incerto e variável (Skolnick e Bayley, 1986, 1988; Greene e Mastrofski, 1988; Trojanowicz e Bucqueroux, 1990; Bayley, 1994, 1998; Rosenbaum, 1994; Skogan e Hartnett, 1997; Manning, 1997; Herbert, 1997, 2000).

Os registros de iniciativas britânicas voltadas para o policiamento comunitário são igualmente desiguais. Muitos esquemas têm recebido avaliações internas positivas, mas elas normalmente vêm de partidários e sofrem da síndrome das "conclusões prévias" para finais felizes previsíveis (Weatheritt, 1986, pp. 18-19). Avaliações independentes das inovações do policiamento comunitário parecem ter tendência oposta. (Pawson e Tilley, 1994; Bennet, 1996; Jordan, 1998). "Nada funciona" tem sido a linha de fundo dos estudos sobre várias dessas táticas, que incluem: guardas comunitários (D. Brown e Iles, 1985; Bennet e Lupton, 1992b); policiais de prevenção ao crime (L. Harvey, Grimshaw e Pease, 1989); patrulha para fins específicos (Chatterton e Rogers, 1989); policiamento de proximidades (Irving *et al.*, 1989); policiamento comunitário (Fielding, Kemp e Norris, 1989; Bennet, 1994a, 1994b; Fielding, 1995); policiamento por setores (B. Dixon e Stanko, 1995); e vigilância de bairro (Bennet, 1989, 1990; McConville e Sheperd, 1992; Laycock e Tilley, 1995).

Em muitos desses casos, se não em todos, o problema está em "falhas do programa", dificuldades de implementação dos planos na forma pretendida, e já se estabeleceu que as estratégias do tipo comunitário em geral, ou táticas específicas como a vigilância de bairro em especial, não funcionam (Jordan, 1998; Bayley, 1998). É difícil medir o efeito das inovações em resultados gerais, como crimes registrados ou taxas de vitimização, que são afetados por inúmeros fatores além da iniciativa de policiamento; e projetos de pesquisas verdadeiramente experimentais, que a princípio poderiam resolver o problema, são quase impossíveis de serem planejados. Tal dificuldade arruina até mesmo o único caso celebrado por um plano de avaliação rigoroso, com resultado positivo: o projeto de Prevenção de Arrombamentos de Kirkholt, que usou "casulos de vigilância de bairro", vigilância mútua intensiva de casas imediatamente vizinhas das que já haviam sido vitimizadas (Forrester, Chatterton e Pease, 1988; Bottoms, 1990; Tilley, 1993).

O experimento de Kirkholt, entretanto, é um indicador do principal conceito em que as iniciativas de policiamento usando a "terceira via" colocam suas esperanças. Em grande parte, as táticas tradicionais falham porque diluem demais os recursos escassos da polícia entre todas as vítimas, alvos e criminosos, seja sob a forma de atividades preventivas ou de detetives. Progressos na detecção e redução do crime podem

ocorrer usando abordagens proativas, orientadas para problemas e guiadas por inteligência (A. Leigh, Read e Tilley, 1996; Maguire, 1998b, 2000). Analisando padrões de crime e desordem, é possível direcionar os esforços de prevenção e detecção para as vítimas e criminosos mais prováveis. Isso permitiria níveis adequados de proteção para dar a essas prováveis vítimas, e também a captura de criminosos com evidências suficientes para obter condenações. Apesar de tais abordagens serem provavelmente mais eficazes que as tradicionais, ainda restam muitas dúvidas a respeito de sua eficácia na obtenção de ganhos substanciais de redução de crimes (Jordan, 1998). Há também um potencial considerável para uso de táticas não éticas e quebra de liberdades civis, por exemplo, através de formas invasivas de vigilância e abuso de informantes e outras táticas de disfarce (Marx, 1988, 1992; Greer, 1995a, 1995b; Fynant e Marx, 1996; den Boer, 1997; Jordan, 1998; Norris e Armstrong, 1999; Maguire, 2000; Innes, 2000; Norris e Dunnighan, 2000; Sheptycki, 2000b; Billingsley, Nernitz e Bean, 2000). Apesar disso, a busca do governo por "balas mágicas" tem encorajado a proliferação de tais abordagens.

Uma dificuldade crucial na avaliação das inovações em policiamento é a ausência de avaliações válidas e confiáveis do desempenho da polícia (Reiner, 1998). Um dos projetos metodologicamente mais autoconscientes para avaliar as iniciativas de policiamento concluiu que medidas com boas práticas só podiam ser desenvolvidas significativamente se estivessem relacionadas com áreas específicas do trabalho policial, não globalmente, e que elas eram, necessariamente, de caráter político (Horton, 1989). Entretanto, desde os anos 1980, os sucessivos governos buscaram a economia de dinheiro nos serviços públicos, levando à procura por indicadores mais adequados do desempenho no policiamento (Audit Commission, 1990a, 1990b). Em sua avaliação anual das forças policiais, a Her Majesty Inspectorate of Constabulary (Inspeção das Forças Policiais, da rainha), em particular, está usando uma matriz de indicadores cada vez mais elaborada (Bradley, Walker e Wilkie, 1986; Hough, 1987; Chatterton, 1987a; Reiner, 1988, 1998; Weatheritt, 1993; Butler, 1992; McLaughlin e Murji, 1995, 1996; Leishman, Cope e Starie, 1996; R. Morgan e Newburn, 1997). É pouco provável que esses indicadores já tenham resolvido o problema, possivelmente intratável, de medir a eficácia da polícia.

No conjunto, as pesquisas sobre o controle do crime sugerem que a polícia, com mais ou menos sucesso, mantém uma eficácia básica. Também sugerem que nem o uso mais acentuado das mesmas táticas ou de táticas inovadoras é capaz de melhorar sua capacidade para resolução ou prevenção em qualquer grau substancial. O aspecto

final das pesquisas em práticas da polícia, que é de suma importância para a análise de seu significado político, é a questão sobre o quanto a polícia é justa em sua busca por eficácia na aplicação da lei e manutenção da ordem.

O QUANTO A POLÍCIA É JUSTA?

Desde que pesquisas anteriores sobre a polícia "descobriram" que, rotineiramente, ela exerce uma considerável quantia de poder discricionário na forma como aplica a lei, tem havido um excesso de trabalhos a respeito dos padrões e dos determinantes dessa característica (alguns dos principais exemplos estão reunidos em Reiner, 1996a). Uma preocupação central tem sido a questão de se o poder discricionário realmente significa discriminação, em particular contra os negros. A polícia realmente faz discriminação contra as minorias, étnicas e outras, as mulheres e os socialmente despossuídos de poder, ao tratar deles como suspeitos, como vítimas, ou como colegas de trabalho?

Raça e Policiamento

A questão é mais complexa e difícil de resolver do que a maioria das polêmicas sugerem. Contrárias às conclusões de muitas críticas radicais à polícia, as evidências de um padrão de diferenciação social no uso dos poderes da polícia, em que os jovens, a classe operária mais baixa e os negros sofrem mais – apesar de inquestionável – não estabelecem, por si mesmas, a discriminação. A crítica radical implica em que o exercício diferenciado dos poderes de polícia contra os que estão em desvantagem social, e têm relativamente pouco poder, é produto de implicâncias, de estereótipos e da ampliação do aparente desvio comportamental desses grupos (D. Chapman, 1968; Cashmore e McLaughlin, 1991). Por outro lado, os escritores mais conservadores poderiam argumentar que, de modo injusto, isto calunia a polícia. O exercício diferencial de poderes não reflete a discriminação por parte da polícia, mas o desvio comportamental variável de diversos grupos sociais (Wilbanks, 1987; D. J. Smith, 1997; P. Waddington, 1999a, pp. 49-50). Se estudos da cultura policial revelam atitudes hostis para com grupos minoritários, isto é o produto, não o determinante do trabalho policial (P. Waddington, 1983a, 1984a, 1999a, pp. 118-119). As duas posições contêm um elemento de verdade, mas isso tem sido obscurecido por discussões desagradáveis e/ou polêmicas. Há uma interação complexa entre a discriminação existente na polícia e as pressões diferenciais geradoras de crime experimentadas por diferentes grupos sociais (Jefferson, 1988, 1993; Reiner, 1989a, 1993).

Algumas questões terminológicas precisam ser resolvidas antes que as evidências possam ser analisadas. Eu adotaria as seguintes definições:

1. "Preconceito": crença de que todos os membros de um grupo específico, ou a maioria deles, têm inúmeras qualidades negativas, uma pré-concepção que é levada para os enfrentamentos com indivíduos de tal categoria, tenham eles, ou não, tais características. Os exemplos são "As pessoas aqui são animais" (guarda; citado em Reiner, 1978, p. 80) e "Todos os tiras são filhos da puta".
2. "Implicância": a idéia ("tendenciosa") de que alguns tipos de pessoas devem ter tratamento preferencial, independentemente de sua conduta específica em qualquer tipo de situação.
3. "Diferenciação": um padrão, no exercício dos poderes de polícia, contra determinadas categorias sociais, que varia de acordo com sua representação na população (por exemplo, uma taxa desproporcional de prisões de homens jovens negros).
4. "Discriminação": um padrão, no exercício dos poderes de polícia, que resulta em algumas categorias sociais serem super-representadas como alvos da ação da polícia, mesmo quando variáveis legalmente relevantes (especialmente o padrão de delitos) se mantêm constantes.

As atitudes com características de preconceito e tendenciosas podem, mas não precisam, resultar em diferenciação ou discriminação. Elas podem não ser traduzidas em ação se tiverem limitações legais, éticas, organizacionais ou situacionais impedindo isso. Nem a diferenciação necessariamente indica a discriminação. Ela pode resultar de diferenças legalmente relevantes entre os grupos, por exemplo, a variação nos padrões dos delitos.

Mesmo quando a polícia discrimina, no sentido de, sem qualquer justificativa legal, tratar diferentemente as pessoas, isso pode não ser produto do preconceito, da implicância ou da tomada unilateral de decisões. É necessário distinguir cinco formas que a discriminação pode assumir. Banton (1983) propõem uma distinção entre a discriminação "categórica", e discriminação "estatística". A primeira se refere ao tratamento hostil a membros de um grupo, apenas pelo fato de eles pertencerem a uma certa categoria social, sem considerações sobre a importância disso para qualquer critério específico de desempenho. A segunda se refere ao tratamento diferenciado dos membros de um grupo, baseado numa crença de que eles sejam desproporcionalmente propensos a certas características, mas sem referência aos comportamentos específicos dos indivíduos. Um exemplo óbvio é o da polícia, por exemplo, parando

jovens cabeludos, ou homens negros jovens, desproporcionalmente, por causa da crença de que é mais provável que obtenham "resultados" (Norris *et al.*, 1992; Fitzgerald, 1999). Isso não constitui uma base legalmente válida para "suspeita razoável", e é explicitamente regulamentada no Código de Práticas sobre os poderes de parar-e-revisitar daPACE (D. Brown, 1997, p. 20). Além disso é, sem sombra de dúvida, um fator nas práticas de parar-e-revisitar (D. Brown, 1997, p. 22). Mais do que um exemplo de discriminação categórica, isso é um exemplo de discriminação estatística contra os negros *per se*.

Aos dois tipos de discriminação de Banton, gostaria de acrescentar mais três tipos.

O primeiro é a discriminação "transmitida", em que a polícia age como esteira rolante para os preconceitos da comunidade. Por exemplo, o preconceito racial de cidadãos brancos pode fazer com que, desproporcionalmente, vítimas rotulem seus agressores como negros, levando a polícia a procurar por suspeitos negros. Isso é apoiado pelo fato de que a identificação do grupo étnico do agressor pela vítima (naqueles crimes em que há algum contato entre eles) combina brutalmente com o padrão de detenções (D. J. Smith, 1997, pp. 737-738).

O segundo é a discriminação "interacional", em que o processo de interação (querendo dizer a conduta agressiva de um suspeito) produz um resultado diferencial com justificativas legais duvidosas. Estudos de observação frequentemente têm notado que o principal fator para desencadear o uso dos poderes da polícia é o "desrespeitar o tira" (P. Waddington, 1999a, pp. 153-155). Há evidências substanciais de que homens negros jovens têm mais atitudes negativas em relação à polícia do que outros grupos (P. Waddington e Braddock, 1991; Skogan, 1994; Bucke, 1996, 1997), espelhando o preconceito de longa data que a polícia tem deles. Provavelmente é por isso que confrontos com homens negros jovens geram uma espiral viciosa de hostilidade que culmina com a detenção (D. Brown e Ellis, 1994; D. Brown, 1997, p. 56).

O terceiro é a discriminação "institucionalizada", em que as conseqüências de políticas ou procedimentos de policiamento estruturados universalmente contribuem para práticas discriminatórias, por causa do desvio estrutural de uma sociedade desigual. Um exemplo é a maneira como as instituições da privacidade tornam certas ações (beber, por exemplo) contestáveis pela polícia apenas em situações públicas, como as ruas ou bares públicos, em que as classes mais pobres sofrem restrições desproporcionais (Stinchcombe, 1963).

Há muito tempo o conceito de discriminação institucional tem provocado controvérsias. Em seu relatório de 1981, sobre os tumultos em Brixton, Lord Scarman

considerou duas possíveis interpretações. Uma é a discriminação oficial, que ocorre "reconhecidamente como um assunto de políticas"; a outra é indireta e acidental, "práticas que podera ser adotadas pelas instituições públicas e instituições privadas ou indivíduos, que, sem intenção, são discriminatórias" (Scarman, 1981, parag. 2 22). Scarman adotou a primeira definição e chegou à conclusão que ela não ocorria na Polícia Metropolitana. Entretanto deixou claro que, no segundo sentido, mediado pela instituição, a polícia era discriminadora.

Essa última interpretação é a utilizada como padrão pela maioria das análises sociológicas, e eu usei-a anteriormente. O relatório Macpherson, sobre o caso de Stephen Lawrence, adotou-a e concluiu que a Met era institucionalmente racista nesse sentido. Agora a definição de Macpherson de "racismo institucional" é considerada oficial. É ela: "[Racismo institucional é] a omissão coletiva de uma instituição em fornecer serviço apropriado e profissional a uma pessoa, devido à sua cor, cultura ou origem étnica. Pode ser visto ou detectado em procedimentos, atitudes e comportamento que compõem discriminação através de preconceito não intencional, ignorância, inseqüência e estereótipos racistas que colocam em desvantagem pessoas de minorias étnicas" (Macpherson, 1999, parag. 34). A ênfase está claramente nos processos *inconscientes*, que trazem à tona as manifestações objetivamente identificáveis de discriminação por uma organização.

Todas essas formas de discriminação podem funcionar tanto no nível das políticas dos escalões superiores como nas decisões discricionárias do simples policial nas ruas. As duas são interdependentes. A discriminação das tropas, por exemplo, em áreas com uma população maior de negros, pode produzir uma taxa maior de registros de crime e desencadear políticas de estratégias diferenciais que, por sua vez, acarretam taxas ainda mais altas de crimes registrados.

O peso das evidências de pesquisa apóia as seguintes afirmações:

1. Há um padrão claro de diferenciação nas práticas da polícia. Jovens do sexo masculino – especialmente se forem negros e/ou desempregados ou economicamente marginalizados – são, desproporcionalmente, objeto do exercício de poderes policiais (e, por outro lado, também são desproporcionalmente vitimizados por delitos violentos; ver Fitzgerald e Hale, 1996; Bowling, 1999a).
2. Parte do exercício desproporcionado de poderes policiais contra homens negros jovens, economicamente excluídos, pode ser explicado pelo envolvimento desproporcional desses em alguns delitos (leves e marginais, na sua maioria), como um resultado de suas circunstâncias de vida (D. J. Smith, 1997; P. Waddington, 1999a).

Entretanto, mesmo assim, há evidências de discriminação pela polícia não explicáveis por ofensas diferenciais.

3. Parte dessa discriminação pela polícia é "transmitida", "interacional" ou "institucionalizada", quer dizer, apesar de não ser baseada em critérios sancionados pela lei, não resultam de implicações individuais. Por exemplo, se uma pessoa abordada pela polícia – após um delito leve, em que o policial normalmente age de modo informal – não passar no "teste de atitude" (isto é, não for suficientemente respeitosa e polida), ela pode ser nominalmente sancionada pelo delito, mas, na realidade, estará sendo sancionada pelo "desrespeito ao tira".
4. No entanto, há também evidências de discriminação "estatística" e "categórica". A discriminação estatística viola as especificações legais das bases adequadas para a "suspeita razoável", mas surge de uma preocupação em policiar eficazmente. Na terminologia de Shearing é o "desvio de comportamento organizacional da polícia", sendo este "projetado para objetivos organizacionais futuros, e não para promover ganhos pessoais" (Shearing, 1981b, p. 2). A discriminação estatística é um bom exemplo daquilo a que Sir Paul Condon se referiu como "corrupção com causa nobre" já a discriminação "categórica", a transformação da implicância em prática, é ilegal de qualquer ponto de vista. Embora provavelmente seja um fator significativo, é difícil de isolá-la, seja por análise estatística ou por análise de observação (Reiner, 1993).
5. As evidências analisadas no capítulo 3 documentam claramente o viés e o preconceito policiais. Mas, como se argumentou ali, a maior parte das evidências das pesquisas sugere que tais atitudes não são o resultado de peculiaridades anteriores das personalidades individuais dos policiais, mas reflexo de um preconceito mais amplo da sociedade, acentuado pelas características do trabalho policial.

Devo examinar, agora, algumas das pesquisas que estabelecem as afirmações anteriores.

Diferenciação

De modo desproporcional em sua proporção ao resto da população, a polícia para e revista, prende, acusa e usa da força física contra homens negros jovens de *status* mais baixo. Ao mesmo tempo, tem um contato desproporcional com eles enquanto no papel de vítimas ou de queixosos por sofrerem crimes violentos (Policy Studies Institute, 1983, vol. 1, pp. 62-64, 124-126; Hough e Mayhew, 1983; T. Jones, McLean e Young, 1986; Crawford *et al.*, 1990; Skogan, 1990a, 1994; Bucke, 1997; Percy, 1998; Bowling, 1999a).

As evidências norte-americanas apoiam todos esses pontos, bem como pesquisas de vários outros países (J. Lee, 1981; Chan, 1997). O estudo sobre Interrogatório de Campo de São Diego descobriu que 100% das pessoas paradas pela polícia eram homens, 66% eram negros ou hispano-americanos e que dois terços eram adolescentes (Hoydstun, 1975, p. 61). Um estudo de 1973, sobre abordagens da polícia em Dallas, descobriu que jovens e/ou negros do sexo masculino eram parados em maior número, proporcionalmente à sua representação na população, ou em estatísticas de prisões (Bogolmony, 1976). Suspeitos jovens, negros e/ou de classe mais baixa são mais passíveis de serem detidos (Black, 1970, 1972; Sykes e Clark, 1975; Lundman, Sykes e Clark, 1978; Lundman, 1974, 1979, 1980; Sherman, 1980; D. A. Smith e Visher, 1981; D. A. Smith e Klein, 1984). De acordo com o estudo de Black-Reiss, os suspeitos jovens ou da classe mais baixa são mais passíveis de serem tratados rudemente (Sherman, 1980, pp. 82-83). Todos aqueles submetidos ao uso excessivo da força eram da classe mais baixa. Mas o estudo descobriu que uma proporção menor de suspeitos negros sofria abusos físicos, apesar de, dado sua maior chance de serem suspeitos, as perspectivas de negros ou brancos estarem na ponta receptora final da força policial serem as mesmas (Reiss, 1968). Mas era bem mais provável os negros serem mortos pela polícia do que os brancos. As taxas de morte de negros por tiros da polícia é cerca de nove vezes a dos brancos, enquanto mais da metade das vítimas dos tiros da polícia é de negros, embora os negros sejam apenas 10% da população dos Estados Unidos (Takagi, 1974; Meyer, 1980; J. Fyfe, 1981; Binder e Scharf, 1982; Geller, 1983; Sherman, 1983; Donne, 1991; Skolnick e Fyfe, 1993; Geller e Toch, 1996). As evidências sobre o tratamento de suspeitos após a prisão são muito mais ambíguas. Vários estudos sobre adolescentes não concluíam que proporções maiores de suspeitos negros da classe mais baixa eram levadas aos tribunais, embora outros estudos o tenham feito (Sherman, 1980, pp. 80-83; Wilbanks, 1987).

As evidências britânicas apontam na mesma direção (Choongh, 1997, pp. 52-59). Ser jovem, do sexo masculino, negro, desempregado e em desvantagem econômica são características associadas com uma probabilidade maior de ser abordado, revista, preso, detido em custódia, acusado, e, também, de fazer queixas contra a polícia (em especial de agressão) e ver essas queixas não serem levadas em consideração³.

3. Evidências mostrando abordagens e revistas desproporcionais de jovens do sexo masculino, especialmente desempregados e/ou negros, são mostradas por Brogden, 1981, pp. 44-52; Tuck e Southgate, 1982, pp. 26-27; Field e Southgate, 1982, pp. 50-53; Willis, 1983, p. 14; Policy Studies Institute, 1983, vol. 1, pp. 95-102, vol. III, pp. 96-97; Southgate e Ekblom, 1984, pp. 15-19; Norris et al., 1992; I. Young, 1994; Skolnick, 1990a, 1994; Crawford et al., 1990; D. Brown, 1997, pp. 15-27; Duack, 1997; Mirreles-Black e Budd, 1997; Mei Plutwin, 1999; Fitzgerald, 1999; Yen e Bud, 2000. Lidstone (1984, p. 454) dá evidências de discriminação no uso do poder de busca de provas sem um mandado.

Foram encontradas taxas diferenciais de prisões de jovens, do sexo masculino, negros e economicamente despossuídos em todos os estudos posteriores a meados dos anos 1970 (até então são claras as evidências de, desproporcionalmente, ser menos provável que pessoas negras fossem detidas do que as brancas; ver Lambert, 1970; Lea e Young, 1984). O primeiro estudo, e um dos mais sistemáticos, foi a análise das estatísticas da Polícia Metropolitana, de 1975, feita pelo Ministério do Interior (Stevens e Willis, 1979). Esta mostrou taxas de detenção maiores para os negros do que para os brancos, em todas as categorias de crimes, mas especialmente para os agressões, roubos, "outros furtos violentos" e "outros delitos indiciáveis". Os asiáticos estão subrepresentados em todas as categorias de delitos, exceto em agressões⁴.

Jovens, do sexo masculino, desempregados ou sem profissão, especialmente se forem negros, têm mais probabilidade de permanecerem sob custódia da polícia, após a detenção e antes de serem acusados (R. Morgan, Reiner e McKenzie, 1990; Reiner e Leigh, 1992; Choongh, 1997, pp. 52-59; Phillips e Brown, 1998, cap. 1). Adolescentes da classe operária (Bennet, 1979; Fisher e Mawby, 1982) ou negros (S. Landau, 1981; S. Landau e Nathan, 1983; Fitzgerald, 1993; D. Brown, 1997, p. 66; Phillips e Brown, 1998, cap. 6) têm menos possibilidade de serem advertidos do que acusados e processados.

Mais do que os brancos, os negros estão propensos a dizer que gostariam de ter prestado queixas contra a polícia (Tuck e Southgate, 1981, pp. 38-39). Os negros, em especial os jovens, e os asiáticos mais velhos tendem a fazer mais queixas do que os brancos e tal proporção está crescendo. Os negros estão mais propensos a fazer queixas graves, principalmente sobre agressões (Stevens e Willis, 1981; Maguire e Corbett, 1989, 1991). Quase um quarto de todas as queixas alegando brutalidade são feitas por negros ou asiáticos (que constituem 6% da população). Por outro lado, as minorias étnicas e os desempregados ou economicamente marginais têm menos probabilidade de terem suas queixas comprovadas (Box e Russell, 1975; Stevens e Willis, 1981; Box, 1983, pp. 82-91). Os negros são mais propensos a declarar conhecimento, com base em experiências pessoais, de uso excessivo da força pela polícia (Policy Studies Institute, 1983, vol. 1, pp. 265-267). Assim não surpreende que minorias étnicas vejam o sistema de queixas bem menos favoravelmente do que os brancos (D. Brown, 1997, p. 230).

⁴ Sobre o baixo envolvimento de asiáticos como suspeitos da polícia, ver R. L. Mawby e Atia, 1980; Jefferson e Walker, 1992, 1993; Jefferson, Walker e Seneviratne, 1992; Fitzgerald, 1993, G. J. Smith, 1997; Bucke, 1997. Outras evidências de desproporção nas prisões de jovens negros e de desempregados são encontradas em Field e Southgate, 1982, pp. 50-53; Policy Studies Institute, 1983, vol. 1, pp. 118-126, vol. II, pp. 88-91; Cain e Sadigh, 1982; Painter et al., 1989; Jefferson e Walker, 1992; Jefferson, Walker e Seneviratne, 1992; Fitzgerald, 1993; D. Brown e Ellis, 1994; D. Brown, 1997, pp. 55-56; Phillips e Brown, 1998, cap. 1.

Juntas, as evidências mostram que os grupos sobre os quais recaí desproporcionalmente o exercício diferencial dos poderes da polícia são aqueles caracterizados como "propriedade da polícia" ao se analisar a "cultura da polícia" no capítulo 3. Resta ver, entretanto, até que ponto o claro padrão de diferenciação da polícia envolve discriminação – isto é, o uso de poderes de polícia sem a justificativa de fatores legais relevantes – e, ainda, que tipo de discriminação está envolvida.

Discriminação

Em grande parte, o padrão de diferenciação descrito pode ser responsável por taxas diferenciais de transgressões. O grau de discriminação da polícia é menor do que aquele implicado em uma leitura superficial das distribuições sociais das batidas, detenções e outros exercícios de poder da polícia.

Mas, isso é menos verdadeiro quando a polícia realiza intervenções de baixo nível, em especial "batidas" de rua. Em algumas pesquisas americanas, jovens negros constituem uma proporção muito maior dos "inocentes" que são parados pela polícia, do que os suspeitos "culpados" (Piliavin e Briar, 1964, p. 212). Nessas pesquisas, a possibilidade de a polícia parar negros do sexo masculino é desproporcional não só em relação à representação destes na população, mas também em relação às estatísticas de detenções (Bogolmony, 1976, p. 571).

Os dados ingleses não reproduzem tal padrão. Uma proporção igual de paradas de brancos e negros produz um "resultado", ou seja, o registro ou a acusação por um delito (Willis, 1983, p. 3; Policy Studies Institute, 1983, vol. 1, p. 116), embora se deva notar que a taxa de "sucesso" para todas as paradas é muito pequena (em torno de 10%) – isto é, a maior parte das pessoas paradas pela polícia são inocentes de qualquer delito (Fitzgerald, 1999). Quando são controlados idade e classe, grande parte da variação étnica desaparece (D. Brown, 1997, pp. 19-27). Entretanto há uma variação considerável dos padrões encontrados em pesquisas de diferentes locais, e é provável que algumas das diferenças étnicas sejam resultado de discriminação. Certamente, é bem mais provável que afro-caribenhos sejam repetidamente parados e, se parados, também revistados (D. Brown, 1997; Bucke, 1997).

Os estudos americanos sobre padrões de detenção geralmente mostram que muita da desproporção nas taxas de detenção de negros, jovens e da classe baixa – mas não toda ela – pode ser explicada por diferenças na gravidade dos delitos mencionados (ou seja, um critério legalmente relevante. Ver Black e Reiss, 1970; Black, 1971; Lundman, Sykes e Clark, 1978; D. A. Smith e Visser, 1981; P. Waddington, 1999a, pp.

49-50). Em relação ao abuso físico de suspeitos e, em especial, à questão mais discutível de tiroteios pela polícia, as evidências americanas são confusas. Enquanto alguns estudos acham que a maior parte das taxas desproporcionais de negros baleados é explicada pela variação dos padrões de detenção, o peso das evidências sugere que os suspeitos negros e de classe baixa são vítimas da força policial com mais frequência do que seria esperado, com base na prisão ou em outras diferenças legalmente relevantes (Meyer, 1980; Sherman, 1980, pp. 81-83; Geller, 1983; Skolnick e Fyfe, 1993).

Também na Inglaterra, as evidências sugerem que as taxas desproporcionais de detenção de jovens negros do sexo masculino são, em parte, o resultado de discriminação policial, mas, também em parte, o resultado das taxas diferenciais de delitos que podem ser explicadas pelo perfil de idade e pelas privações socioeconômicas (como são medidas por índices como o desemprego ou por impostos sobre propriedade das residências) da população negra; (ver Stevens e Willis, 1979; Policy Studies Institute, 1983, vol. 1, pp. 71-75, 121; vol. III, pp. 96-97; Fitzgerald, 1993; D. Brown, 1997, pp. 55-56; D. J. Smith, 1997, pp. 737-739). É difícil determinar a proporção precisa desses dois fatores. Mas o papel da discriminação da polícia pode ser deduzido do fato de os negros serem detidos, com uma frequência muito maior, por delitos que permitem um âmbito maior para a percepção seletiva por parte dos policiais: "roubo violento" e "vadiagem" – fazendo com que as taxas de detenções de negros fosse catorze ou quinze vezes as taxas de detenções dos brancos (Stevens e Willis, 1979). O estudo de Cain e Sadigh (1982) também mostra acusações desproporcionais de negros por crimes sem vítimas, dependentes da iniciativa da polícia. Entretanto, inúmeros estudos (por exemplo, Stevens e Willis, 1979; D. J. Smith, 1997, pp. 737-739) apontam para a identificação, pela vítima, da raça do criminoso, como apoio para a afirmação de que as taxas desproporcionais de detenções de negros tanto refletem envolvimento variados em delitos, como refletem a estereotipização pela polícia (apesar de a identificação pelas vítimas poder ser, por si só, pelo menos em parte, consequência de estereótipos da população). Mas a extensão do diferencial de detenções negros/brancos é tão grande, que seria pouco plausível atribuí-lo totalmente à discriminação pela polícia. Stevens e Willis (1979, pp. 28-34) calculam que, na hipótese de as taxas de crime de negros e brancos serem idênticas e a falta de equilíbrio nas detenções ser inteiramente devida a detenções "equivocadas" de negros, então 76% de todas as detenções de negros poderiam ter sido "equivocadas".

Lea e Young (1984), no livro que iniciou as análises "socialista-realistas" do crime, reconheceram a validade das análises do Ministério do Interior e do Policy Studies Institute. Eles explicam a taxa desproporcional de detenção de negros como sendo

consequência de dois processos que se reforçam mutuamente: "o crescimento [...] do crime por negros e a predisposição da polícia em associar negros com o crime tornaram-se parte de um círculo vicioso" (Lea e Young, 1984, p. 167; veja também Lea, 1986).

Lea e Young foram, por isso, objeto de uma enxurrada de críticas, que os acusavam de ter capitulado ao "peso da lógica racista" e de emprestar "credibilidade sociológica ao racismo da polícia" (Gilroy, 1982, 1983; Bridges, 1983a, 1983b; Scraton, 1985, 1987). Neste excesso de críticas injuriosas não existe tentativa séria de refutação dos argumentos de Lea e Young. Desses compromissos com a questão de explicar as taxas de detenção de negros como sendo o resultado de qualquer coisa além de um racismo multifacetado e que infiltra tudo, qualquer um é descartado como sendo "empirismo pairando sobre as estatísticas oficiais de crime" (Gilroy, 1983, p. 146). Mas esse tipo de caracterização - de toda a polícia e de todos os aspectos do policiamento como igualmente racistas e sem distinção - impede qualquer análise séria de como e por que o policiamento muda, além de também impedir a separação de desenvolvimentos potencialmente positivos na estratégia e no pensamento da polícia. O Estado e seu aparato coercivo, a polícia, estão obscurecidos como um reflexo monolítico da lógica racista do capital.

Contra tal posição, Lea e Young acumularam inúmeros argumentos poderosos. Primeiro, por muitos anos em que existiam claras evidências de preconceito generalizado dentro da força policial, as estatísticas oficiais de detenções (que provavelmente exageram o envolvimento de negros no crime) não mostravam os negros como sendo detidos desproporcionalmente. Esta foi a conclusão evidente do estudo de Lambert (1970) sobre as estatísticas criminais de Birmingham, no final dos anos 1960, e das evidências policiais para o Select Committee on Race Relations [Comitê Investigador para Relações Raciais] de 1971-1972 da Câmara dos Comuns. Mas, na época do Commons Select Committee on Race Relations and Immigration de 1976-1977, em suas evidências para os auditores a polícia anunciava que a posição tinha mudado e havia uma taxa desproporcionalmente alta de crime entre jovens negros.

Além da improbabilidade da mudança de padrão na detenção de negros nos anos 1970 ser resultado de uma mudança súbita na forma de pensar da polícia, Lea e Young acentuam que seria estranho se as circunstâncias de vida dos jovens negros não produzissem o crescimento de delitos. "É difícil de acreditar na noção de que o aumento do desemprego para os jovens [...], o crescimento da população jovem na comunidade negra [...], a discriminação racial e a negação de oportunidades legítimas não resultou no crescimento real dos delitos" (Lea e Young, 1984, pp. 167-168).

Isso tudo não é para negar que "pânicos morais" possam ser criados pelas práticas policiais, pelo aparato judicial e pela mídia. Isso foi mostrado, por exemplo, pelo

livro, *Policing the Crisis* [*Policiando a Crise*], que faz um relato detalhado do medo de "assalto", em 1972-1973, e de como ele foi construído pela polícia, pelo judiciário e pela mídia (S. Hall *et al.*, 1978). No entanto, há poucas dúvidas de que durante os anos 1970, os "assaltos" (isto é, roubos envolvendo ataques a desconhecidos nas ruas) se tornaram mais predominantes e eram um risco não insignificante para categorias vulneráveis de pessoas em algumas áreas (mas não para o total da população), e que a super-representação de negros nas detenções por assaltos não podem ser o resultado exclusivo da norma policial ou do preconceito (P. Waddington, 1986a). De fato, *Policing the Crisis*, por toda sua ênfase no pânico moral associado ao assalto como sendo um símbolo do crescente autoritarismo do Estado e societal, não nega tal realidade (S. Hall *et al.*, 1978, p. 390).

Parece claro que a taxa desproporcional de detenção de negros é produto tanto da extrema pobreza dos negros quanto dos estereótipos da polícia – e da interação entre esses fatores, em que um amplifica o outro. É importante reconhecer que as estatísticas da polícia têm alguma base numa realidade do crime praticado por negros, que em si é relacionado a estruturas de discriminação direta e institucionalizada na vida econômica e social. Isso ressalta o ponto que mais precisa mudar, ao invés de apenas esclarecer os estereótipos ou preconceitos equivocados da polícia.

As evidências mais sistemáticas de discriminação policial genuína vêm de dois estudos de S. Landau (1981, S. Landau e Nathan, 1983) acerca do processo judicial de delinquentes juvenis pela Polícia Metropolitana. O primeiro estudo se concentra em decisões de policiais nas delegacias, sobre se devem acusar imediatamente o delinquente ou mandá-lo para a divisão juvenil. Mantendo constantes as variáveis legais relevantes de tipo de delito e registro de crimes anteriores, os negros são mais passíveis de acusação imediata do que de serem enviados para a divisão juvenil (S. Landau, 1981).

O estudo posterior de Landau analisou as decisões da própria divisão juvenil, a respeito de acusações ou advertências àqueles enviados para a divisão. Ele nota que, dado assumir-se que uma decisão anterior da polícia teria selecionado os "piores" casos, seria de se esperar, *a priori*, que mais pessoas fossem advertidas naquelas categorias que são tratadas com mais vigor num estágio anterior. Mas, de fato, para delitos denominados "crimes de violência" e de "ordem pública", nos dois estágios os negros são mais passíveis de tratamento severo: eles têm menos possibilidades de serem enviados para a divisão juvenil e menos possibilidades de serem advertidos pela divisão, mantendo-se constante a natureza do delito e o registro de crimes anteriores. Parcialmente, isso pode ser resultado de uma probabilidade menor de que os casos envol-

vendo negros tenham satisfeito os prerrequisitos legais para o processo de advertência: uma admissão de culpa e o consentimento da vítima. Mas parte da diferença é a discriminação "genuína", não explicável por fatores "legais" (S. Landau e Nathan, 1983).

Uma conclusão parecida surge de dados sobre queixas. Algumas das diferenças de classe e étnicas, mas não todas, podem ser responsáveis por fatores legalmente relevantes (Stevens e Willis, 1981). Os queixosos negros estavam desproporcionalmente envolvidos em problemas com a polícia na hora da queixa. Uma alta proporção deles estava detida ou tinha registros criminais anteriores. Nos casos de queixas de agressão pela polícia feitas por negros, a polícia tinha maior propensão em alegar, como justificativa, uma provocação do suspeito (isto é, agressão ou luta violenta). Em outras palavras, negros (e outros grupos vulneráveis, como homens jovens desempregados) são mais passíveis de ter características de "descrédito", que tornam improvável suas queixas serem comprovadas (Box e Russel, 1975).

As evidências sugerem claramente que parte da aparente diferenciação social no exercício do poder discricionário policial, mas não toda ela, é responsável por fatores legalmente relevantes como padrões de delitos. Existe, entretanto, um elemento adicional de classe, idade e discriminação racial, abrangendo discriminação "transmitida", "interacional", "institucionalizada", "estatística", bem como genuína discriminação "categórica".

Discriminação transmitida. Na pesquisa, o papel da discriminação "transmitida" (isto é, em que a polícia age como transmissora da discriminação pública) está indicado de diversas formas. Está no importante papel da informação e identificação fornecidas pelas vítimas e testemunhas no esclarecimento do crime, que anteriormente já foi enfatizado neste capítulo. Também está indicado no significado vinculado pela polícia às especificações que as vítimas dão a respeito da raça de seus assaltantes, em casos de crimes como roubos (D. J. Smith, 1997, pp. 737-739). A pesquisa americana acentua a importância central das preferências dos queixosos como um determinante das decisões de prisão, após o controle de variáveis legais, como a seriedade do crime (Black e Reiss, 1970, pp. 70-71; Lundman, Sykes e Clark, 1978, p. 84; Smith e Visser, 1981, p. 173).

Discriminação interacional. Muitos pesquisadores têm enfatizado o contexto e o processo de interação em si (especialmente o respeito concedido por um suspeito, que pode depender da abordagem do policial) como um determinante crucial da tomada

de decisão da polícia (P. Waddington, 1999a, pp. 153-155). Tal penalização do "desrespeito ao tira" é claro, não é uma base legal válida para a detenção. Mas muitas detenções de aparência perfeitamente legal podem resultar da falha do suspeito em passar no "teste de atitude" e, daí, sofrer sanções para um delito que, de outra forma, seria desconsiderado. Isso resulta, em grande parte, do imperativo cultural de o policial ter de parecer estar mantendo o controle, especialmente em situações públicas - razão pela qual a presença de espectadores aumenta a probabilidade de detenção ou do uso da força (Smith e Vishet, 1981, pp. 172-173; P. Waddington, 1999a, p. 154).

Discriminação institucionalizada. Um exemplo importante de discriminação institucionalizada é o direcionamento de recursos policiais extraordinários, ou de táticas mais agressivas, para áreas de "alta criminalidade" que sofrem de privação social. O resultado será uma possibilidade maior de paradas com revista, detenções etc., para aquelas pessoas vivendo ali que são vulneráveis à atenção da polícia, isto é, jovens negros e/ou homens desempregados (Blom Cooper e Drabble, 1982).

Outro exemplo é o uso de índices do risco de reincidência no crime (sendo, eles mesmos, um exemplo de discriminação "estatística") em procedimentos rotineiros para determinar decisões como advertir ou acusar. Tais índices baseados em "família problemática" e outros semelhantes, mesmo se forem usados universalmente pela burocracia da polícia, vão resultar em decisões discriminatórias (S. Landau e Nathan, 1983, pp. 143-145).

Finalmente, as queixas de sempre, sobre a desatenção da polícia em relação a ataques raciais, parcialmente são devidas à aplicação impensada de preconceitos e procedimentos padrão, que atribuem motivações individuais para tais delitos. O procedimento "normal" da instituição policial pode, indiretamente, prejudicar as vítimas das minorias étnicas (Home Office, 1981; Klug, 1982; Gordon, 1983, pp. 48-59; Saulsbury e Bowling, 1991; Bowling, 1999a; Bowling e Phillips, 2000a, 2000b). Como de modo dramático o caso de Stephen Lawrence deixou claro, a falha da polícia em lidar adequadamente com crimes racistas pode, frequentemente, ser devida a formas mais diretas de discriminação. O Inquérito Macpherson revelou muitas instâncias de incompetência e ilícitos, que foram atribuídos em grande parte ao racismo institucionalizado da Polícia Metropolitana (Macpherson, 1999; Cathcart, 1999).

Discriminação estatística. Em vários estudos, a discriminação estatística é apontada como a principal causa de discriminação em práticas de parar-e-revisitar, devido à pressuposição da polícia e seus estereótipos de que certos grupos (inclusive homens

negros jovens) são criminosos mais prováveis (Stevens e Willis, 1979, pp. 31-33; Willis, 1983, p. 25; Policy Studies Institute, 1983, vol. iv, pp. 230-239; Norris *et al.*, 1992; J Young, 1994; Fitzgerald, 1999). Isso certamente não é uma base legalmente aceita para a "suspeita razoável". Parar alguém com base na discriminação estatística é uma forma de corrupção com "causa nobre". Resulta de uma preocupação com policiamento eficaz, embora tão mal orientado (bem como ilegal), que faz com que as frequentes paradas e revistas de pessoas "inocentes" amplie a hostilidade, dos grupos vulneráveis, em relação à polícia e, no final, cause danos à aplicação da lei.

Discriminação categórica. Sem dúvida nenhuma, alguns usos discriminatórios dos poderes da polícia são o reflexo de implicâncias categóricas, do tipo que se encontra na cultura da polícia. Mas, é difícil identificá-los como um fator separado do contexto geral dos enfrentamentos. É por isso que os estudos de observação de policiamento tendem a enfatizar a ausência de discriminação genuína, que não pode ser justificada, ou pelo menos explicada de alguma forma, pelo processo e contexto dos enfrentamentos (Reiner, 1993). Ao mesmo tempo, os estudos de observação retratam, de fato, uma prevalência de opiniões preconceituosas, que não são necessariamente traduzidas diretamente na prática policial (Black, 1971; Holdaway, 1983; Policy Studies Institute, 1983, vol. iv, cap. 4; P. Waddington, 1999a, cap. 4). Mas, é provável que os preconceitos também determinem de mastado o caráter conflituoso de muitos enfrentamentos da polícia com pessoas negras, gerando o notado "desrespeito ao tira", que desencadeia algumas prisões discriminatórias. Implicância e preconceito também subjazem à falha em recrutar e reter policiais de minorias étnicas proporcionais aos seus números na população, devido à sua experiência de discriminação nas mãos de policiais brancos (Holdaway, 1991, 1996; Holdaway e Barron, 1997).

Gênero e Policiamento

A discriminação de gênero também tem sido um assunto difícil. Uma clara diferença entre os debates acerca da discriminação de raça e os relativos a sexo é de ser proporcionalmente baixa a frequência de mulheres na ponta receptora dos serviços policiais, enquanto uma das principais questões em relação a raça é o policiamento desproporcionalmente alto de negros. A proporção muito pequena de mulheres suspeitas ou criminosas em qualquer estágio do processo de justiça criminal é um dos padrões mais notáveis e consistentes (Heidensohn, 1996, 1997).

Isso não quer dizer, no entanto, que a polícia não lida com as mulheres de modo discriminatório. Foi sugerido, com certa plausibilidade, que os policiais tendem a ver as mulheres com uma imagem convencional, bifurcada em dois rótulos: ou são "esposas" ou são "putas" (M. Brogden, Jefferson e Walklate, 1988, pp. 119-120; Heidensohn, 1996). Em consequência disso, pode ser que a baixa taxa de processos formais de mulheres como suspeitas mascare uma rede complexa de discriminação. Algumas mulheres escapam da suspeita porque, nos estereótipos dos policiais de investigação, as "boas maneiras" as colocam fora do quadro de prováveis criminosos (A. Morris, 1987, pp. 80-81; Heidensohn, 1997, pp. 770-772). E outras, como as adolescentes que exibem uma sexualidade precoce ou desviada ou como as prostitutas, pode ser que a polícia as trate com menos consideração por terem violado os códigos policiais de comportamento aceitável, ou podem ser, paternalisticamente, vistas como necessitadas de ser "protegidas" delas próprias (M. Brogden, Jefferson e Walklate, 1988; Dunhill, 1989). Como concluiu um estudo, "neste tópico, as evidências [...] são irregulares e as conclusões são necessariamente incertas" (Heidensohn, 1997, p. 770).

Há evidências bem mais claras de discriminação policial no tratamento dado às mulheres enquanto vítimas de crime. Chamados em brigas domésticas sempre foram parte significativa da carga de trabalho da polícia, mas reconhecidamente tendem a ser tratados pelos policiais sem recorrer a processos criminais, mesmo quando há sinais corporais evidentes de agressão (Stanko, 1984; S. Edwards, 1989, 1994; Hanmer, Radford e Stanko, 1989). Na cultura policial tradicional, "assuntos domésticos" são considerados confusos, improdutivos, e fora do "verdadeiro" trabalho da polícia (Reiner, 1978, pp. 177, 214-215, 244-245; M. Young, 1991, pp. 315-316). Tal tema se tornou altamente carregado desde a década de 1970, e forças policiais em todo o mundo tentaram melhorar sua resposta a agressões domésticas, com resultados questionáveis (Sheptycki, 1991, 1993; Dobash e Dobash, 1992; Shermann, 1992b; Hoyle, 1998).

Também tem sido preocupante o tratamento insensível ou mesmo hostil dado às vítimas de estupro, um assunto dramaticamente destacado, em 1982, em um famoso episódio do documentário de TV de Roger Graef sobre a polícia de Thames Valley, que mostrou um interrogatório muito inconveniente de uma vítima de estupro (BBC 1, 19 January 1982). Apesar de melhoras consideráveis desde então (Blair, 1985; Temkin, 1987, pp. 158-162), permanece problemático o tratamento que a polícia dá às vítimas de estupro (Hanmer, Radford e Stanko, 1989; Gregory e Lees, 1999).

Por um volume crescente de evidências, também fica claro que as mulheres são discriminadas enquanto policiais, em termos de perspectivas de carreira bem como por assédio no trabalho. Até a década de 1980, a discriminação nas forças policiais era aber-

ta e institucionalizada, com a existência de departamentos separados executando funções radicalmente diferentes. Isso em si seguiu a resistência disseminada, dentro (e fora) da força, ao recrutamento inicial de policiais mulheres nas primeiras décadas do século XX (Carrier, 1988). Desde a Sex Discrimination Act [Lei da Discriminação Sexual] de 1975, mulheres têm sido formalmente integradas nas mesmas unidades que os policiais homens. Além disso, a continuação da discriminação foi documentada por numerosos estudos⁵. O assunto foi vividamente ressaltado pela ação, que recebeu grande publicidade, movida pela ex-assistente de chefe de polícia Merseyside, Alison Halford, alegando discriminação contra ela em suas tentativas de ser promovida (Halford, 1993).

Muitos analistas afirmaram que o emprego e a promoção desigual de policiais femininas é importante não só como assunto de justiça, mas para diluir o machismo da cultura policial, que tem sido visto como uma fonte importante de abuso. Embora o argumento de que policiais mulheres façam a polícia diferente de seus colegas do sexo masculino não seja firmemente baseado em evidências de pesquisa, ele permanece plausível (Heidensohn, 1992, 1997; Walklate, 1996). Uma questão associada de discriminação relaciona-se ao tratamento dado a gays e lésbicas, como vítimas e suspeitos ou como policiais. Embora novamente tal posição tenha melhorado nas últimas duas décadas, ainda restam evidências de serem tendenciosos e haver discriminação (M. Burke, 1993; Walklate, 1996, pp. 201-202).

CONCLUSÃO

O padrão de discriminação e o mapa da população encontrados na cultura policial são similares. Eles são interdependentes e confinados dentro da estrutura, mais ampla, de raça e de desvantagem de classe (M. Brogden, Jefferson e Walklate, 1988, cap. 6; Jefferson, 1988; Reiner, 1993; Bowling e Phillips, 2000a). Apesar de, algumas vezes, a discriminação estar associada com atitudes preconceituosas anteriores dos policiais individualmente, os processos fundamentais são estruturais. Mesmo se, no início, os recrutas não são especialmente preconceituosos, as evidências sobre o impacto da experiência de policiamento sugerem que eles tendem a se tornar preconceituosos.

A jovem população das "ruas" têm sido, sempre, o foco principal na manutenção da ordem e no trabalho de aplicação da lei (Loader, 1996; M. Lee, 1998). Os processos

5 Para evidências de discriminação contra mulheres policiais, ver Bryant, Dunkerley e Kellard, 1985; S. Jones, 1987; Graef, 1989, cap. 6; Heidensohn, 1989, 1992, 1994, 1998; M. Young, 1991, cap. 4; Fielding e Fielding, 1992; Walklate, 1992, 1996; R. Anderson, Brown e Campbell, 1993; Brown, Macdonald e Bull, 1993; Fielding, 1994a; C. Martin, 1996; J. Bruhn, Hattenberg e Ormiston, 1999.

de desvantagem racial na moradia, emprego e educação levaram os jovens negros a um envolvimento desproporcional com a cultura das ruas. Eles também ficaram comprometidos com tipos específicos de crimes das ruas, por razões que já foram citadas. Ao mesmo tempo, a relativa falta de poder dos jovens das minorias étnicas e da baixa classe operária significa que a polícia pode ser menos constrangida e menos inibida ao lidar com eles. Em tempos de crise econômica e de competição por empregos e outros recursos, o grupo majoritário (especialmente a classe trabalhadora branca) pode ser beneficiado, de fato, pelos efeitos do superpoliciamento dos negros, porque a estigmatização dos negros como sendo criminosos, ou tendo registros criminais, reduz sua competitividade (Johnson, 1976, p. 108). Por todos esses motivos, as minorias étnicas economicamente marginais, e especialmente seus jovens, têm predisposição para ser tornarem "propriedade da polícia" (J. Lee, 1981). Esses aspectos estruturais são o núcleo do conflito da polícia com a "subclasse" que constitui sua maior clientela (Crowther, 2000a, 2000b). Mas, eles são exacerbados por fatores culturais como o preconceito da polícia que, quando se reflete em abuso verbal ou de outro tipo, pode fazer com que até o serviço normal, sem controvérsias, fique repleto de tensões. Finalmente, na medida em que os conflitos se tornam comuns, desenvolve-se um ciclo vicioso, em que a aproximação dos policiais com sua "propriedade" enfrenta a preocupação com a hostilidade e a suspeita preexistentes, e a interação ocorre de modo a só aumentar a tensão.

Este capítulo argumentou, sobretudo, que o mandato principal da polícia é a manutenção da ordem emergencial, sendo ela considerada especialista no uso da força legítima (se é que não tem o monopólio) em benefício do Estado. Em certas épocas e em certos lugares, muito de seu trabalho, senão todo, será o de prestação de serviços mas, desde a década de 1970, as exigências ligadas ao crime estão crescendo. Aparentemente, sua eficácia atual na aplicação da lei está em declínio, mas isso ocorre em grande parte devido às pressões relativas a taxas de crime surgidas de processos sociais e culturais mais amplos. As tentativas de medir a eficácia da polícia são atrapalhadas pela ausência de indicadores adequados de desempenho, mesmo em relação ao trabalho com o crime e, certamente, nos aspectos mais amplos do policiamento (Brodeur, 1998). Historicamente, o exercício dos poderes de polícia vem atemorizando mais os que estão econômica e socialmente marginalizados, em especial quem fizer parte de minorias étnicas, e isso não mudou. O crescimento, em tamanho, desses grupos de "propriedade da polícia", que resultou das políticas econômicas e sociais do governo desde os anos 1980, tem sido o principal fator de solapamento da eficácia e da legitimidade da polícia, assim como do uso (ou, melhor, do mau uso), aparentemente discriminatório, de seus poderes.