

Polícia e Sociedade
Polícia e Sociedade

9

HERMAN GOLDSTEIN

POLICIANDO UMA SOCIEDADE LIVRE

LEIBNIZ
FOUNDATION

NEV - Núcleo de
Estudos de Violência USP

FEUSP

2

A FUNÇÃO DA POLÍCIA

12/10

A função da polícia é incrivelmente complexa. O alcance total das responsabilidades policiais é extraordinariamente amplo. Muitas de suas incumbências estão tão interligadas que parece impossível separá-las. E os numerosos conflitos entre os diferentes aspectos da função não conseguem ser facilmente reconciliáveis. Qualquer um que tente criar uma definição viável do papel da polícia normalmente irá se perder em fragmentos de velhas imagens e em uma opinião, recém-descoberta, a respeito de quão intrincado é o trabalho policial.

Neste capítulo vão ser identificados alguns dos principais fatores que contribuem para a complexidade do papel da polícia, revistos alguns dos esforços que vêm sendo feitos para uma melhor compreensão do bom funcionamento da polícia; e, num esforço em direção à essa compreensão, é sugerido um amplo painel conceitual para se observar as operações policiais em sua totalidade.

A POLÍCIA COMO DEGRAU DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL

A prática policial é altamente dependente do sistema de justiça criminal e relaciona-se quase que inextricavelmente com suas operações – o processo de prisão, a instauração do inquérito, o julgamento, a sentença, o encarceramento ou suspensão condicional da pena e o livramento condicional –, sendo óbvio, segundo esse sistema, o papel integral da polícia na citação de suspeitos. O que é menos reconhecido é o fato de o sistema ser o principal meio possível para a polícia poder agir em situações das

mais diversas. Para muitas dessas situações, o sistema é claramente inapropriado e, mesmo quando é adequado, muitas vezes sua aplicação é ineficaz. Mas, na ausência de alternativas, o sistema de justiça criminal acaba sendo utilizado e, para que as coisas possam funcionar, várias vezes seu uso é distorcido. É compreensível que, mesmo se estiver envolvida apenas a autoridade para dar uma ordem de prisão, a necessidade de utilizar o sistema de justiça criminal vai conferir aos incidentes em que isso ocorre uma miríade de conseqüências que são comumente associadas a uma transgressão penal. Isto acarreta uma série de problemas para a pessoa em questão, para a polícia e para próprio sistema de justiça. Assim pode-se explicar, entre outras coisas, a tendência da polícia em qualificar um percentual altíssimo de suas atividades como sendo de atividades ligadas à criminalidade.

As operações policiais seguindo o sistema de justiça criminal são importantes não só pelo uso que os policiais fazem do sistema para citar suspeitos de algum crime, mas também porque a forte ligação que a polícia tem com o sistema acaba fazendo com que, no imaginário popular, trabalho policial e sistema de justiça sejam quase sinônimos. Esta é a razão pela qual, na tentativa de analisar as operações policiais, deve-se primeiro observar o papel da polícia dentro do sistema.

Até a década de 1950, os estudos sobre crimes e sobre o sistema de justiça criminal tendiam a observar separadamente as funções de cada uma das principais partes envolvidas no sistema: a polícia, a promotoria, os tribunais e as penitenciárias¹. As inter-relações entre esses departamentos, da forma como eram examinadas, acabavam vistas principalmente como meros dados estatísticos dos casos em questão. "Quadro de Mortalidade", por exemplo, era usado para chamar a atenção de situações em que houve "óbito" num grande número de casos, concluindo-se que isso se devia, muitas vezes, à ineficiência de diferentes departamentos do sistema. Apesar de estudos mais aprofundados terem melhor qualificado seus quadros de mortalidade, a utilização desses estudos levou à conclusão de que, ainda que o sistema de justiça criminal estivesse operando em seu pico mais alto de eficiência, o mesmo número de casos seria atingido em cada um dos estágios do sistema. Atualmente, análises jornalísticas imprecisas sobre a criminalidade e sobre o trabalho do sistema de justiça desenvolvem quadros de mortalidade que chegam a conclusões similares.

1. Ver, por exemplo, *Criminal Justice in Cleveland*, Cleveland, The Cleveland Foundation, 1922, e os vários relatórios da National Commission on Law Observance and Enforcement, Muncie, N. J., Patterson Smith, 1968 (reedição da obra publicada em 1931 pelo Government Printing Office, Washington, D.C.).

Tal conceito, obviamente, é ingênuo. Ele ignora a variedade de métodos legais que são aplicados nos diferentes estágios de um procedimento criminal, sendo necessárias mais evidências para condenar do que para instaurar um processo. Ele também ignora o fato de se esperar que promotores e juízes façam suas próprias considerações ao conduzir um caso, e suas atitudes diferem das empregadas pela polícia. Mas, o mais importante, este conceito ignora a dinâmica do sistema de justiça criminal – os fatores complexos e as pressões que determinam como o sistema deve de fato funcionar, especialmente em áreas urbanas muito populosas.

Iniciando em 1951 com o trabalho pioneiro do sociólogo William Westley, os estudos empíricos documentaram bem esta complexidade. Apesar de na época ter recebido uma atenção relativamente pequena, a tese de doutoramento de Westley propiciou uma visão incomum sobre o trabalho de um mediano departamento de polícia do meio-oeste americano². O estudo da American Bar Foundation a respeito da administração da justiça criminal nos Estados Unidos, iniciado em 1955, foi o primeiro grande esforço para tabular e relatar observações acerca das atividades diárias de policiais, promotores, juízes e agentes penitenciários³.

O estudo de Westley e as sínteses e análises dos dados coletados no estudo da American Bar Foundation mostraram um agudo contraste entre a imagem do trabalho policial e as operações do sistema de justiça criminal que, até a época, estavam convenionados em livros escolares, em descrições de procedimentos legais e em avaliações populares acerca da atividade policial. Acordos informais foram feitos para que os procedimentos formalmente estabelecidos mais fossem aceitos do que simplesmente tolerados. Em muitas ocasiões, as pressões de volume, as pressões públicas, as pressões interdepartamentais e os interesses e preferências pessoais dos funcionários do sistema foram caracterizadas como tendo mais influência no funcionamento do sistema do que a Constituição e as leis estaduais ou municipais. Entre tantas outras, estas são algumas das descobertas mais importantes a respeito da polícia feitas pela American Bar Foundation:

1. O trabalho policial era altamente afetado pelo funcionamento dos outros órgãos do sistema de justiça criminal, sendo, também, dependente deles. Da mesma for-

2. Pode ser encontrado em forma de livro: William A. Westley, *Violence and the Police*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1970.

3. Deste estudo, os resultados que tratam mais diretamente da polícia estão reunidos em Wayne R. LaFare [Frank J. Remington (ed.)], *Arrest*, Boston, Little, Brown, 1965; Lawrence E. Tiffany, Donald M. McIntyre Jr. e Daniel L. Rostenberg [Frank J. Remington (ed.)], *Detention of Crime*, Boston, Little, Brown, 1967; e Donald McIntyre Jr. (ed.), *Law Enforcement in the Metropolis*, Chicago, American Bar Foundation, 1967. Essa última publicação contém, ainda, uma descrição do projeto, incluindo uma lista de outras publicações que, como a de 1967, surgiram a partir daí.

ma, o trabalho desses outros órgãos era muitíssimo influenciado pela prática policial e sua política de ação.

2. A prisão, vista comumente como o primeiro passo para o processo criminal, acabou sendo usada pela polícia para levar a cabo uma série de objetivos que iam além daquele de possibilitar que um malfeitor fosse processado. Por exemplo, investigar, acossar, punir e prover proteção.
3. O volume de assuntos com que a polícia lidava era muitíssimo superior à quantidade administrada pelo resto do sistema de justiça criminal.
4. Uma grande variedade de métodos informais alheios ao sistema de justiça criminal foi adotada pela polícia para cumprir suas responsabilidades formais e para pôr em ordem a infinidade de situações que a população — acertadamente ou não — esperava que ela resolvesse.
5. Agentes da polícia foram encontrados, como rotina, decidindo por conta própria a maneira de lidar com a imensa variedade de circunstâncias com que se confrontavam. Especificamente, os policiais decidiam por conta própria quando deviam, e se deviam ou não, prender e levar aos tribunais pessoas envolvidas em situações em que havia clara evidência de que a lei tinha sido violada.

Estando devidamente documentado o processo pelo qual o sistema operava, veio à tona a necessidade de mudanças, para que a polícia agisse de forma mais adequada, e de que todo o resto do sistema retornasse a um modelo mais simples e mais rígido do que aquele que serviu de base estatística para as primeiras análises. Além do mais, o abandono do formalismo nos procedimentos legais era de tal monta que se reconheceu, cabalmente, ser necessário enfrentar tudo isso com coragem. Cada um desses desvios da legislação pura e simples indicava um problema dos mais complexos clamando por atenção.

O estudo da American Bar Foundation, apesar de deixar claro que muitas das atividades policiais eram exercidas à margem da lei, teve como impacto maior chamar a atenção para a interdependência existente entre os órgãos no sistema, e isso resultou em reconhecer a necessidade de se observar cada órgão — inclusive a polícia — como uma parte do todo. Devido ao fato de a justiça criminal ser o foco do estudo, esta foi uma conclusão compreensível e, como consequência, virou moda na polícia chamar o sistema de justiça criminal simplesmente de *o sistema*.

Tal conceito ganhou força e recebeu uma imensa publicidade em 1967, com a *President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice*⁴. Os pró-

4. *President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, The Challenge of Crime in a Free Society*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1967, pp. 7-12.

prios estudos da comissão foram baseados na necessidade de se ver o sistema como um sistema e essa abordagem se refletiu em muitas das recomendações encaminhadas que, em vários níveis, tiveram apoio quando o Congresso adotou a Omnibus Crime Control and Safe Streets Act, em 1968. Os recursos só estariam disponíveis para um estado que trabalhasse conforme os princípios dessa lei e se esse estado adotasse um plano abrangente para aprimorar a aplicação da lei – um procedimento que, no estágio inicial, foi interpretado como a necessidade de integração do estado inteiro para atender aos mais amplos anseios da população quanto ao trabalho da polícia, da promotoria, da defensoria pública, dos tribunais e das instituições penitenciárias. O grande número de comissões de justiça criminal que atualmente há em instâncias do governo estadual e local foram dotadas de planos bem desenvolvidos, coordenados e abrangentes para poder lidar com o crescimento da criminalidade à margem dessa mesma lei, como deliberado pelos novos articuladores da justiça criminal.

Ver a polícia como uma parte integrante do sistema de justiça criminal teve uma grande aceitação. Livros anteriormente dedicados ao policiamento foram ampliados e ganharam novos títulos para poderem cobrir a totalidade do sistema. Programas universitários, que antes eram rotulados como ciência policial, foram renomeados como programas de administração de justiça criminal. Em alguns redutos da polícia [quarters], chegou-se a cogitar a possibilidade de educar pessoas para que agissem como agentes legais, o que implicaria em tornar essas pessoas aptas, como generalistas, a trabalhar em permuta em vários âmbitos do sistema de justiça criminal.

EXAMINANDO AS MÚLTIPLAS FUNÇÕES DA POLÍCIA

Tempo Gasto em Tarefas que Não Estão Relacionadas ao Crime

Estudos mais recentes da polícia têm enfatizado o alto percentual de tempo que é gasto pelos policiais tratando de outros assuntos que não a criminalidade e, deste modo, surgiu um questionamento a respeito da validade de, em princípio, a polícia ser vista como parte do sistema de justiça criminal. Em sua pesquisa, Elaine Cumming, Ian Cumming e Laura Edell detectaram que mais da metade das chamadas feitas à polícia envolviam pedidos de socorro em assuntos pessoais ou interpessoais⁵. Baseado em suas pesquisas sobre as chamadas recebidas pela polícia de Syracuse, James Q.

5. Elaine Cumming, Ian Cumming e Laura Edell, "Policeman as Philosopher, Guide and Friend", *Social Problems* 12 (1965): 285.

Wilson relatou que apenas 10% dessas chamadas propiciavam aos policiais levar adiante o que ele denominou de função estrita de aplicação da lei⁶. Já Albert J. Reiss destacou que a polícia de Chicago categorizou como "não-criminal" 83% dos incidentes com os quais lidaram em um período de 28 dias⁷. E Thomas Bercal concluiu que, de todas as chamadas feitas para a polícia de Detroit, apenas 16% estavam relacionadas a algum tipo de crime⁸.

O que a polícia faz com o seu tempo se ela não estiver trabalhando em assuntos relacionados à criminalidade? As pesquisas demonstraram que a maior parte das horas é devotada a cuidar de acidentes e pessoas doentes, animais feridos e perdidos, e gente embriagada ou drogada, além de tratar de distúrbios familiares, brigas entre gangues de adolescentes e reuniões barulhentas, isso sem se falar em registros de danos a propriedades, acidentes de trânsito, pessoas desaparecidas e bens achados e perdidos. Tais pesquisas citam a quantidade de tempo dedicada a administrar os sistemas de registro e licenciamento, cuidar do tráfego, lidar com reclamações de estacionamento proibido, controlar a multidão em eventos públicos e, ainda, lidar com outros perigos e com deficiências do serviço municipal que requerem atenção.

A principal área de atuação da polícia está localizada nas regiões mais populosas e miseráveis das grandes cidades, onde a combinação de pobreza, desemprego, lares destruídos, baixo nível de instrução e outros elementos da desorganização social resultam em, muitas vezes, os policiais serem chamados para fazer o papel de pais ou de algum outro parente, e ocupar o lugar de assistentes sociais, inspetores de moradia, advogados, médicos e psiquiatras. É aqui, também, que a polícia mais frequentemente cuida daqueles que não sabem se cuidar: os carentes, os bêbados, os viciados, os doentes mentais, os senis, os alienados, os deficientes físicos e as crianças.

Todas essas atividades acabaram se revestindo de um enorme significado, pois francamente mudaram o estereótipo da função policial, firmemente estabelecido tanto na mente dos próprios policiais quanto da população, como sendo unicamente a função de prevenir a criminalidade e deter os criminosos. Esta é a imagem que vinha sendo cultivada pela própria polícia. Esta é a imagem que vinha sendo reforçada pela literatura popular, pelas séries de TV e pelo cinema. E esta é a imagem que tem tido uma profunda influência na organização, na equipe e no trabalho das agências de polícia.

6. James Q. Wilson, *Varieties of Police Behavior*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1968, p. 19.
7. Albert J. Reiss, *The Police and the Public*, New Haven, Yale University Press, 1971, p. 75.
8. Thomas Bercal, "Calls for Police Assistance", *American Behavioral Scientist* 13 (1970): 682.

Problemas ao Descrever a Atividade Policial

Os próprios policiais têm-se empenhado muito pouco em descrever toda a extensão e importância de suas atividades⁹. O relatório típico de uma agência de polícia costuma estar mergulhado em grossos volumes de um altamente significativo trabalho com estatísticas que informam o número de chamadas recebidas em serviço ou o número de reclamações as mais diversas com que tiveram de lidar. Inúmeros incidentes são classificados na abrangente categoria de "distúrbios", ocultando a extensão e a diversidade das situações que o policial enfrentou. Os policiais que ocasionalmente, como parte de algum estudo de pessoal, são instados a falar a respeito de seu trabalho vão passar uma imagem bem pobre acerca da corporação, no que diz respeito à compreensão da variedade e da importância de tudo o que fazem. E, muitas vezes, pessoas que acompanharam um policial durante uma ronda reportaram que, após terem tido o que pensavam ser uma extremamente rica demonstração de toda a extensão do desafiante trabalho policial, ouviram pedidos de desculpas deste policial pela experiência cansativa e desinteressante.

As mais completas descrições que temos sobre o trabalho da polícia foram feitas por pessoas de fora das agências policiais¹⁰. Algumas delas, citadas anteriormente, analisam mais aprofundadamente as chamadas de atendimento recebidas pela polícia, enquanto outras observaram o trabalho de campo dos policiais. Apesar dos resultados dessas pesquisas oferecerem uma compreensão maior e um avanço gigantesco a respeito do que estava disponível anteriormente, o mais ambicioso entre todos eles não resultou plenamente satisfatório em sua descrição de tudo o que faz uma agência de polícia. Ao observar-se um policial patrulhando uma área onde a demanda pelos serviços

9. Uma exceção aos estudos em larga escala feitos sobre a função policial, acompanhando outros aspectos do sistema de justiça criminal, conduzido na Califórnia. O Projeto STAR (Systems and Training Analysis of Requirements for Criminal Justice Personnel), no qual muitos policiais participaram, teve início em maio de 1971 e deveria levar 39 meses. Ele foi subvencionado pela California Commission on Peace Officer Standards and Training (Departamento de Estado de Justiça, Sacramento, Califórnia) e conduzido, sob contrato, pelo American Justice Institute. Um dos objetivos do estudo era definir cuidadosamente a função policial de forma que o treinamento pudesse ser mais relevante. Os resultados desse estudo estão sendo atualmente disseminados. Ver, em particular, California Commission on Peace Officer Standards and Training, *Project Star: Police Officer Role Training Program*, Santa Cruz, Calif., Davis, 1974. Para uma descrição inicial do projeto, ver "Report on Project STAR", de autoria do delegado Bernard J. Clark e do dr. Charles Smith no *The Police Yearbook: 1974*, Washington, D.C., International Association of Chiefs of Police, 1974, pp. 99-116.
10. Além das anteriormente citados, ver Michael Banton, *The Policeman in the Community*, New York, Basic Books, 1964; Jerome H. Skolnick, *Justice Without Trial*, New York, John Wiley and Sons, 1966; Joseph M. Livermore, "Policing", *Missouri Law Review* 55 (1971): 649-729; Jonathan Rubenstein, *City Politics*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 1973; John A. Wehater, *The Realities of Police Work*, Dubuque, Ia., Hunt, 1973.

da polícia é alta, pode-se chegar à compreensão de toda a gama de situações com as quais um patrulheiro está apto a lidar. O quadro que se vislumbra, no entanto, não pode ser considerado como típico do serviço de patrulhamento em uma cidade, nem revela se este é um trabalho que possa ser feito por outra pessoa que não o policial. Muito do trabalho da polícia é executado por especialistas, como detetives, jovens oficiais e policiais de trânsito. As análises a respeito dos pedidos de auxílio – melhor do que a observação – facilitam a quantificação para toda uma comunidade, mas têm a desvantagem de ignorar a informação que se torna disponível ao atender-se uma chamada, informação esta que, muitas vezes, muda a característica de um incidente. A análise das chamadas também ignora a enorme quantidade de serviços policiais que são conduzidos por iniciativa própria, tanto pelos policiais de patrulhamento quanto pelos especialistas.

Nem a análise da rotina de chamadas telefônicas nem a observação de campo vão propiciar um quadro cristalino das situações excepcionais que demandam da polícia atribuições incomuns. A frequência de ocorrências como a eclosão de violência racial em uma escola secundária, por exemplo, vem crescendo cada vez mais nas grandes cidades. As manifestações e conflitos dos anos recentes (como as marchas antibelicistas e a inflamada polêmica quanto à efetivação da integração escolar) não exigiram apenas a mobilização de um grande número de policiais por longos períodos de tempo: o desafio que lhes foi imposto tem tido um efeito muito maior sobre a natureza das operações policiais do que pode ser sugerido pela quantidade de tempo dedicada a lidar com tais conflitos.

Descrever o trabalho policial a partir da identificação de tarefas específicas pode ser iluzório porque partes substantivas do tempo da polícia são formalmente confiadas a objetivos ambiguos como a prevenção do crime – uma tarefa que não pode ser facilmente quantificada. Se a intenção é conseguir um retrato o mais bem acabado possível da função policial, especificar o que a polícia faz (ou deixa de fazer) para prevenir o crime tem de ser levado em consideração.

E, finalmente, mesmo quando é possível se conseguir um quadro abrangente e acurado do que a polícia faz em uma dada comunidade, as generalizações para além dela são dificultosas porque o trabalho policial difere enormemente de uma jurisdição para outra. Não é apenas a variedade de demandas feitas à polícia que advém de fatores demográficos – como composição, estabilidade e densidade da população –, pois as comunidades, em um certo período de tempo, também tendem a desenvolver diferentes estilos de policiamento, o que, por sua vez, serve para mostrar ou reforçar o que uma comunidade acaba esperando de sua polícia¹¹.

11. Este é o ponto central do livro de Wilson, *Varieties of Police Behavior*.

Tentativas de Explicar e Categorizar as Diferentes tarefas da Polícia

Além das
essas no
relação
das
tarefas

A crescente consciência da multiplicidade de tarefas que recaem sobre a polícia tem levado a muitos questionamentos a respeito de como a força policial chegou ao ponto de ter de executar tamanha gama de serviços. Os policiais e os administradores muitas vezes reclamam que a população e alguns membros do governo vêem os policiais trafegando por sua comunidade como se não tivessem nada para fazer e, por isso, idealizam que elas são as pessoas adequadas para realizar uma infinidade de tarefas que precisam ser feitas. Historiadores, por outro lado, apressam-se em apontar que a polícia tem o dever de controlar manifestações e que realizou vários serviços para governos municipais muito antes de assumir tantas responsabilidades como possui agora no combate ao crime¹².

É muito comum notar-se que a polícia é o único departamento disponível sete dias por semana, vinte e quatro horas ao dia, para responder aos pedidos de socorro de um cidadão — diferente de combater um incêndio ou consertar algum equipamento em mau funcionamento. Outra explicação usual para a multiplicidade de tarefas policiais é que praticamente todas essas tarefas requerem, inicialmente, algum tipo de investigação, e a polícia é o departamento do governo mais indicado e melhor equipado para conduzir essas diligências preliminares¹³.

A explicação mais sofisticada para os inumeráveis deveres atribuídos à polícia foi desenvolvida por Egon Bittner, ao argumentar que a capacidade policial em usar força coercitiva dá uma unidade temática a toda a atividade da corporação.

Qualquer que seja a natureza da tarefa em questão, se ela envolve proteção contra uma imposição indesejada, ou cuidar daqueles que não conseguem se cuidar sozinhos, ou tentar resolver um crime, ou ajudar a salvar uma vida, ou acabar com um aborrecimento, ou resolver uma briga explosiva, a intervenção policial significa, acima de tudo, fazer uso da capacidade e da autoridade para superar a resistência a uma solução tentada no *habitat* natural do problema¹⁴.

A partir dessa informação, Bittner conclui que o treinamento, a organização e a montagem da equipe de uma agência de polícia devem estar diretamente ligados à

12. A importância desse ponto em relação ao policiamento contemporâneo é discutida por James E. Richardson em seu *Urban Police in the United States*, Port Washington, N.Y., National University Publications, Kennikat Press, 1974. Ver especialmente a p. 2.

13. Para uma discussão mais detalhada desse ponto, ver American Bar Association, *The Urban Police Function*, Chicago, American Bar Association, 1973, pp. 42-53 (Approved Draft).

14. Egon Bittner, *The Function of the Police in Modern Society*, Chevy Chase, MD., National Institute of Mental Health, 1970, p. 40.

solução para o que ele chama de "exigências situacionais" com o emprego mínimo de força¹⁵.

A preocupação com a multiplicidade das funções policiais levou, também, a alguns esforços interessantes para categorizar os diferentes aspectos do papel da polícia. Michael Banton, por exemplo, observou que os policiais em patrulhamento são, inicialmente, agentes da paz, e não da lei. Mais do que impor a lei, eles gastam a maior parte de seu tempo supervisionando sua ronda e atendendo chamadas de auxílio¹⁶. Em um esforço para derrubar as responsabilidades pacifistas da polícia, Bittner identifica cinco tipos de situações nas quais a polícia comumente se vê envolvida: (1) O licenciamento de vários tipos de negócios, que os leva a investigar assuntos ilegais e indesejáveis; (2) o manejo de uma imensa variedade de situações em que a lei pode ter sido de fato violada, mas o policial prefere empregar algum tipo de alternativa que invoque um processo criminal; (3) a intervenção em uma infinidade de situações – arbitrar brigas, pacificar indisciplinas e ajudar pessoas em apuros; (4) lidar com fenômenos de massa, como multidões, onde há um enorme potencial para a desordem; e (5) cuidar daqueles que não podem se responsabilizar por seus atos, como crianças, alcoólicos e deficientes mentais. Em cada uma dessas atividades, Bittner aponta que a atividade policial está "apenas seguindo o senso comum determinado por aquelas considerações de legalidade que levam à aplicação da lei"¹⁷.

Em seu estudo sobre o comportamento da polícia em oito comunidades, James Q. Wilson inicialmente divide a atividade em duas: administração de serviços e administração da lei. Ele rejeita a primeira – que no seu entender compreende providenciar primeiros-socorros, dirigir o trânsito, recuperar bens roubados e ajudar senhoras idosas –, por ser de menos importância porque não levanta questionamentos quanto às práticas legais, aos objetivos da comunidade e aos interesses e opiniões de terceiros¹⁸. Já com relação à administração da lei, Wilson faz uma subdivisão, separando, de um lado, as funções "mantenedoras da ordem" da polícia e, de outro, seu dever de "aplicar a lei". Ele usa "manter a ordem" para descrever as atividades policiais em que a polícia avalia a culpa, em que o policial está mais propenso a fazer alguma outra coisa diferente de simplesmente prender alguém, e em que uma boa dose de liberdade discricionária é exercida. A função de manter a ordem é uma daquelas em que "subprofissão-

15. *Ibid.*, pp. 52-62, 83-87. Recomenda-se a monografia em sua totalidade. Trata-se de uma análise estimulante a respeito do uso da força como elemento central do policiamento.

16. Banton, *The Policeman in the Community*, p. 123.

17. Egon Bittner, "The Police on Skid-row", *American Sociological Review* 32 (1967): 701.

18. Wilson, *Varieties of Police Behavior*, pp. 4-9.

nais, trabalhando sozinhos, exercitam ampla liberdade discricionária em assuntos de mais alta importância (vida e morte, honra e desonra) em um ambiente amedrontador e, talvez, hostil. A "aplicação da lei" é vista como aquilo que o policial faz quando não há disputa; quando se segue a rotina para que o transgressor seja passível das penalidades legais¹⁸. As diferenças apresentadas entre essas categorias acabam de certa forma indistintas porque, como o próprio Wilson reconhece, a detenção é muitíssimo utilizada na tentativa de se manter a ordem e a liberdade discricionária é igualmente exercida na aplicação da lei.

Reações da Polícia a Descrições de Seu Trabalho

Já que a imagem que primordialmente a polícia faz de si mesma como combatente contra o crime está fortemente estabelecida, não é surpresa que os policiais questionem os clamores que têm sido feitos quanto a real natureza de seu trabalho.

Muitos desses questionamentos são originários de perspectivas diferentes, tanto de dentro quanto de fora dos órgãos de polícia. Por exemplo, para muitos dos policiais que trabalham no centro de uma grande cidade compreensivelmente não faz sentido a argumentação de que a polícia gasta muito pouco de seu tempo em assuntos relativos à criminalidade, já que comumente eles cuidam de um crime e partem em seguida para cuidar de outro. Trabalham em um mundo de armas de fogo e facas, de hostilidade e desconfiança, de violência a granel, onde vizinho preda vizinho. Espera-se que eles lidem de forma rotineira e com o menor alarde possível com incidentes como "um homem armado", uma facada em um bar ou um homicídio em família, ou qualquer coisa desse tipo que, se ocorresse em uma cidade pequena, ganharia as manchetes dos jornais. Mas se situações assim são comuns no centro das metrópoles, são a exceção no retrato de corpo inteiro da polícia. Além disso, mesmo em áreas urbanas depauperadas, a polícia tem sido encontrada empregando a maior parte de seu tempo em assuntos que não são diretamente relacionados à criminalidade, ainda que tais assuntos sejam vistos como triviais, em vista da elevada incidência de condutas altamente impróprias. Nessas áreas, a polícia deve, além de tratar dos crimes graves, lidar com as mais amplas e abrangentes situações que os policiais normalmente são chamados para atender em qualquer lugar – muitas vezes em suas formas mais exacerbadas.

O questionamento acerca dos recentes estudos que demonstram a discordância com a forma como as atividades policiais acabam sendo classificadas é da maior im-

18. *Ibid.*, pp. 17 e 21.

portância para nossas proposições. A utilização da categoria "não relacionado ao crime" dá a impressão de que pode ser traçada uma linha nítida entre assuntos criminais e não criminais, quando não existe nenhuma linha assim. A maneira como a polícia lida com uma briga doméstica, por exemplo, pode estar diretamente relacionada ao seu papel de prevenir uma agressão ou um homicídio, apesar de, muitas vezes, o atendimento de uma disputa doméstica ser categorizado com algo não relacionado ao crime. Do mesmo modo, muitos policiais tendem a ver seu trabalho em lidar com distúrbios, controlar multidões e auxiliar pessoas bêbadas ou drogadas como sendo relacionados ao crime, já que, caso seus primeiros esforços falhem, eles têm de assumir uma ação criminal contra os transgressores.

Uma outra razão para os policiais refutarem a idéia de que gastam mais de 80% de seu tempo em assuntos que não são relacionados à criminalidade é que, de acordo com essa classificação, considerar algo como crime é normalmente limitado a atos gravíssimos. Assim, de acordo com as análises que têm sido utilizadas, lidar com bêbados desordeiros, carros abandonados, crianças brincando nas ruas, gatunos de lojas, prostitutas inoportunas e motoristas que avançam o sinal vermelho poderia ser classificado como atividade não criminal. Mas, como tecnicamente esses incidentes constituem violação da lei, a polícia e outros os classificam como parte da aplicação da lei e das responsabilidades legais do policial.

OS PROBLEMAS CRIADOS PELOS VÁRIOS SIGNIFICADOS DE "CRIME"

O reconhecimento da amplitude e alcance das funções desempenhadas pela polícia constitui, em si, um passo gigantesco na direção de se compreender melhor a verdadeira natureza do trabalho policial. Mas, devido à discussão anterior, pode ser que se ache que o impacto total dessa nova conscientização das coisas esteja enfraquecido por causa da carga de confiança colocada sobre o termo "crime" para descrever o que a polícia faz. A tendência em usar o termo para englobar todos os delitos, mesmo os mais insignificantes, não é apenas a causa para alguns dos desacordos sobre o significado dos estudos recentes: a ambigüidade que envolve o termo contribui, de uma forma mais geral, para a confusão que obstrui os esforços em se conquistar uma melhor compreensão do trabalho policial.

A polícia tem sido tradicionalmente ligada ao crime assim como os médicos têm sido relacionados à doença. Mas, no campo médico, a relação é muito mais específica: as doenças têm sido classificadas, os fatores que as causam têm sido isolados, programas preventivos têm sido desenvolvidos e testados, e a real capacidade do pessoal mé-

dico em prevenir e controlar males específicos tem sido demonstrada. Em contraste, no que toca à polícia e à comunidade, muito do que se fala em relação à criminalidade permanece em um nível muito geral, apesar de, como expressão, "crime" não ser mais significativo do que "doença"²⁰. O problema é agravado porque a palavra é utilizada livremente – seja por políticos, pelos policiais e pela população em geral – como se tivesse um significado uniforme.

Consequências Operacionais

O fracasso em se fazer distinções de significado entre as diferentes categorias de crime teve algumas consequências diretas nas operações diárias das agências de polícia. A equipe policial obviamente trata os transgressores de forma diferenciada, de acordo com a seriedade do crime cuja acusação lhes é imputada, mas frequentemente alguns passos processuais são aplicados de maneira uniforme para todos aqueles que se vêem sob a rubrica de terem cometido algum crime. Um homem acusado de conduta indecente será algemado. Um gatuno de lojas será encarcerado. Um negociante que não renovou a licença de sua máquina de vender cigarros será fotografado de frente e de perfil e terá registradas suas impressões digitais. Uma mulher que tenha infringido a lei de trânsito será inteiramente revistada ao ser temporariamente detida.

As pessoas tratadas dessa forma muitas vezes contestam essa atitude alegando que não são "criminosos". Chamada a defender-se, a polícia em muitos casos ou explica que precisa ser aplicado um procedimento uniforme ou, de uma maneira menos simpática, que essas pessoas eram, de fato – em sentido legal –, criminosos em potencial e que por isso não há motivo para reclamações. Ao juntar todos os crimes em um mesmo patamar, a polícia acredita que pode justificar qualquer atitude tomada, dentro dos limites legais, contra os mais perigosos criminosos – indiferente de serem ou não apropriadas.

É um claro absurdo argumentar que, ao cuidar de um roubo com agravantes [*robbery*], por exemplo, a polícia tem as mesmas responsabilidades que teria ao lidar com algum outro tipo de distúrbio, simplesmente porque ambos são definidos pela lei como transgressões penais. De fato, há razões para se acreditar que a intenção pri-

20. Para propósitos administrativos e estatísticos, os crimes são categorizados de várias maneiras (por exemplo, crimes contra propriedade são distintos de crimes contra pessoas, e "Crimes Parte I" é diferente de "Crimes Parte II" no Uniform Crime Reporting System), mas essas distinções são extremamente amplas e mesmo das muitas vezes se perdem em discussões genéricas a respeito do papel da polícia com relação ao crime.

meira da lei, ao rotular atos assim como condutas criminosas, não era abolir todo e qualquer tipo de comportamento, mas sim, antes de mais nada, delegar autoridade à polícia para que ela "fizesse alguma coisa" quando o interesse público parecesse autorizar que alguma coisa realmente tivesse de ser feita. É assim que se descreve o uso comumente feito dos estatutos que definem serem condutas desordeiras e vadiagem os crimes desse tipo, qualquer que seja a intenção da lei, e que levam indivíduos a serem processados com incrível freqüência em terrenos onde a lei é muito vaga – e quando não se tem uma visão muito clara de que tais condutas são proibidas²¹.

Outra consequência operacional do fracasso em se fazer distinções significativas entre categorias de crime é a tendência, da polícia e da população, de aplicar o critério dicotômico de "bom sujeito" – "mau sujeito" a todos os suspeitos de algum crime. Quando um departamento de polícia sai na captura de pessoas que, aos olhos da comunidade, são suspeitas de terem cometido algum crime particularmente violento, seus esforços acabam adotando características de uma caçada. Inúmeros recursos são investidos. A tensão e a excitação permeiam a tropa. Quando estão no encalço de sua presa, os policiais vasculham todos os caminhos com determinação canina e com a adrenalina a toda. E, do começo ao fim desse processo, cresce o sentimento – dado o foco de atenção popular ao caso – de que a reputação do departamento inteiro está em risco. Não há nada de errado em se aplicar procedimentos assim quando se trata de um criminoso perigoso, desde que se entenda que os direitos do suspeito estão devidamente protegidos. Mas surgem sérios problemas quando essa mesma dicotomia e essas mesmas técnicas são empregadas em outros tipos de suspeitos, sem se observar atentamente a natureza de suas transgressões. Em anos mais recentes, em um bom número de incidentes, por exemplo, a polícia caçou na surdina ativistas políticos que cometeram pequenos delitos da mesma forma como perseguiu os mais perigosos delinquentes.

Uma outra consequência do uso de um rótulo amplo para a criminalidade é que isso deixa os cidadãos sem vontade de cooperar com a polícia. Muitos cidadãos que cometeram pequenos delitos acabam sendo rotulados como criminosos. Geralmente se concorda que praticantes de jogos de azar e consumidores de maconha estão bem menos dispostos a colaborar com a polícia por que têm medo de que suas próprias violações à lei sejam descobertas. Além disso, o fato de serem incluídos na ampla categoria de transgressores da lei os força a identificarem-se – em vários níveis – com os criminosos mais perigosos.

21. Ver, por exemplo, *Alpachristow v. Jacksonville*, 405 U.S. 156, 1972.

Crimes que Dizem Respeito à Polícia

Os laços entre a polícia e a criminalidade sugerem que a polícia se preocupa com todos os tipos de crime, mas não é o caso. Há centenas de leis no código penal cuja violação constitui uma transgressão penal. Tradicionalmente, a polícia é chamada a atuar em uma pequena percentagem delas. Todos esperam que a polícia atue em casos como homicídio, estupro, roubos [*robbery*] e arrombamentos [*burglary*]. Mas ninguém espera que ela se preocupe com assuntos ligados a práticas monopolizadoras e a práticas irregulares da lei, ou com aqueles que burlam o fisco. Da mesma forma, em algumas outras violações da lei a responsabilidade da polícia é bem menos clara.

Quem é o responsável por lidar com queixas de violações de leis que pretendem proteger o consumidor? Ou de reclamações referentes a um senhorio que não fornece aquecimento a seu inquilino? Ou de reclamações quanto ao mau comportamento de um funcionário público? Ou das queixas contra um dono de bar que se recusa a atender pessoas negras? Ou mesmo das reclamações contra a violação de leis que protegem o meio ambiente? Até recentemente, essas eram questões puramente acadêmicas. Mas, atualmente, enganar um consumidor, maltratar um inquilino e fazer discriminações gritantes devido à raça ou ao sexo são transgressões consideradas semelhantes a muitos crimes que rotineiramente a polícia e a promotoria pública têm aceito sob sua responsabilidade. Mas não faz muito sentido, por exemplo, a polícia investigar e levar ao tribunal pessoas que passaram cheques sem fundos ou afanaram lojas, enquanto ignoram as práticas fraudulentas do mercado. Nem é possível que a polícia possa aplicar uma ordem de despejo mas renegue a responsabilidade de investigar a queixa de um inquilino que reclama de insalubridade e falta de segurança. Assim, não só não é responsabilidade da polícia investigar todos os crimes, como aqueles com os quais se espera que ela lide não estão devidamente definidos e, de tempos em tempos, são objeto de mudanças.

UMA ESTRUTURA CONCEITUAL PARA SE OBSERVAR A POLÍCIA

A Necessidade de Tal Estrutura

Com a nova conscientização acerca da amplitude e abrangência das funções que a polícia exerce, e com a crescente suscetibilidade em relação aos problemas envolvidos na classificação das atividades policiais em criminais e não criminais, as inadequações ao usar a estrutura da justiça criminal como básica para se observar a atua-

ção policial são as mais aparentes de todas. Apenas para ilustrar como o uso dessa estrutura pode ser deturpada, examinaremos dois temas que têm sido de grande interesse no campo policial.

O preceito de exclusão [*exclusionary rule*] – que considera inadmissíveis em um processo as evidências cuja obtenção viola os direitos constitucionais de defesa do acusado – continua sendo objeto de grande controvérsia no campo policial. Quando determinado pela primeira vez, nos anos 1950, pela Suprema Corte dos Estados Unidos, para ser seguido pelas cortes estaduais, tal preceito foi visto como um método para controlar a conduta policial. E os fundamentos originais para isso estavam amplamente baseados na aceitação de que a principal obrigação da polícia era levar ao tribunal os supostos criminosos. Impedir que um processo fosse instaurado, podia-se admitir, resultaria em a polícia dar uma atenção maior a seus procedimentos legais. Mas como, na prática, a polícia tem uma gama enorme e diversificada de objetivos, onde processar é apenas um deles, o potencial de eficiência do preceito de exclusão como dispositivo de controle é limitado a um percentual relativamente pequeno de assuntos policiais, como quando é a polícia que tenciona instaurar um processo, quando os casos avançam a um ponto em que se tornam objeto de revisão judicial e quando o processo depende da utilização de evidências que podem ser excluídas por causa da forma pela qual foram obtidas.

Disso não decorre que o preceito de exclusão deva ser abandonado. Em outras instâncias, têm-se apresentado fortes argumentos em seu apoio. Nossa nova conscientização da natureza diversificada da função policial, de qualquer forma, torna absolutamente claro que o preceito de exclusão está longe de proporcionar uma forma efetiva para se alcançar uma revisão abrangente da conduta policial.

Um exemplo bastante semelhante é fornecido pelas muitas propostas de aprimorar a prática policial em descriminalizar certas formas de comportamento. O trabalho do sistema de justiça criminal seria imensamente mais ágil se não fosse necessário processar as milhares de pessoas que, por exemplo, são presas por estarem bêbadas ou terem provocado alguma desordem. A energia e o talento daqueles que trabalham para o sistema seriam, então, aplicados em cuidar de atividades criminosas mais sérias. Do ponto de vista da polícia, contudo, essa solução não é a panacéia que muitas vezes parece ser, já que, para os policiais, pessoas bêbadas não são presas pelo fato de simplesmente a embriaguez ser um crime. A população espera que a polícia lide com a algazarra feita pelos bêbados e que cuide de sua segurança – e cada vez mais continuará esperando que a polícia faça isso. A descriminalização da embriaguez vai requerer que sejam criadas algumas outras alternativas

para que a polícia possa cuidar de gente embriagada que, de qualquer forma, precise ser detida. Se forem desenvolvidas soluções cuidadosas para oferecer essas alternativas, o trabalho da polícia estará se aprimorando. Muitos benefícios adviriam do simples fato de tal conduta não mais ser tachada de criminosa. Mas se não houver alternativas ou se as alternativas apresentadas não funcionarem eficientemente, a polícia, para lidar com as pessoas embriagadas, acabará tendo meios menos satisfatórios do que aqueles cruamente oferecidos fora do sistema de justiça criminal. (Alguns dos novos programas criados para melhorar a resposta da polícia em casos de gente intoxicada por drogas ou bebidas são descritos no capítulo 4.) O reconhecimento da amplitude das responsabilidades policiais coloca limitações similares em relação às propostas de descriminalização de outras formas de conduta.

Para analisar a *totalidade* da atividade policial e a polícia *como uma instituição*, é essencial romper as barreiras da estrutura de justiça criminal, já que agora está claro que ela não é suficientemente ampla para abranger tudo o que acontece no dia-a-dia das operações de um departamento de polícia. O volume do trabalho policial, medido em termos de contatos com os cidadãos, tem lugar *antes* de se invocar o sistema de justiça criminal (por exemplo, checar circunstâncias suspeitas, parar e inquirir pessoas, manter a vigilância), lançando-se mão do sistema para *outros propósitos que não apenas a instauração de processo* (para providenciar proteção ou para investigar), ou quando ocorre algo completamente *fora* do sistema (solucionar conflitos, lidar com multidões, proteger ativistas). Este vasto volume de atividades afeta vitalmente muitas pessoas. E, da maneira como é levado a cabo pela polícia, envolve o uso de vários níveis de autoridade e coerção, que se acredita que os policiais devam ter. E já que muito dessa autoridade é emprestada do papel que a polícia desenvolve no processo criminal e possui uma base legal questionável, a atividade policial nessas áreas alcançou resultados que são extremamente difíceis e complexos. Para se chegar a uma compreensão melhor desses resultados, precisamos de uma estrutura conceitual para observar a atividade policial, uma estrutura que seja suficientemente ampla para abarcar tudo o que a polícia faz, baseada na *realidade* do trabalho policial.

Vendo a Polícia como um Órgão do Governo Municipal que Acolhe Várias Funções

Devemos reconhecer que um órgão policial, como instituição, tem vida e importância próprias – independentes dos sistemas com os quais se relaciona e dos problemas pelos quais é responsável. Pensar a polícia como instituição vai além de qualquer

aspecto de sua atividade. Assim, focaliza-se a atenção em um órgão do governo que assume uma série de responsabilidades. E isso exige lidar com os problemas que surgem quando uma combinatória tão variada de responsabilidades é lançada sobre um único órgão.

Observar a polícia – antes e acima de tudo – simplesmente como um órgão do governo municipal, por mais elementar que esse conceito possa ser, serve a vários propósitos importantes. E põe por água abaixo o argumento de que a atividade policial deveria ser vista apenas dentro do contexto do sistema de justiça criminal. Assim, nos libertamos da idéia de que a polícia é uma instituição legal criada com uma função definida estritamente por estatutos, e coloca em seu lugar o conceito mais flexível de se ver a polícia como uma unidade administrativa do governo local. E contribui para desafiar a crença amplamente difundida de que combater o crime é a única função policial, e que todas as outras tarefas são periféricas ou auxiliares.

Mais positivamente, observar-se a polícia basicamente como um órgão do governo municipal é uma forma de enfatizar o fato de que cada comunidade tem a oportunidade de fazer seus próprios julgamentos a respeito das atividades de sua força policial. Isso parece especialmente apropriado à luz das recentes exigências por um controle mais descentralizado das operações policiais.

Implícita a essa abordagem está a crença de que, se a comunidade concluir que o órgão policial é a unidade administrativa mais lógica para cuidar de tais problemas, a maior parte das funções não criminais que a polícia atualmente exerce não são tarefas impróprias. Muitas propostas tem sido feitas para aliviar a polícia de responsabilidades relativas a assuntos como trânsito, animais, alcoolismo e brigas domésticas, para que ela possa dedicar seu tempo ao combate de crimes realmente sérios²². Em resposta, contudo, tem sido apontado que, nesses casos, o desempenho policial pode, do ponto de vista da população, ser mais importante do que lidar com alguns aspectos da criminalidade. Há um questionamento sério a respeito de, dadas as técnicas correntes, se a polícia tiver mais tempo livre para combater o crime, isso de fato vá causar um impacto no índice de criminalidade. Muitas dessas tarefas são simplesmente inseparáveis e pode ser desejável que a polícia atue em serviços de auxílio para compensar suas funções punitivas. E pode ser que nenhum órgão governamental ou privado consiga desempenhar tão bem essas funções quanto a polícia²³.

22. Ver, por exemplo, Richard A. Myren, "The Role of The Police", estudo submetido à President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, 1967. Para ilustrar a posição como normalmente é apresentada na literatura, ver Rodney Stark, *Police Riots*, Belmont, Calif., Wadsworth, 1972, pp. 231-234.

23. Para uma discussão mais elaborada desses pontos, ver American Bar Association, *The Urban Police Function*, pp. 30-42.

Separando Métodos e Objetivos

Muitas das dificuldades em se tentar dissecar a função da polícia têm origem na tendência de se confundir os objetivos policiais com os métodos aplicados para se chegar a essas metas. Isso é especialmente verdadeiro quando da aplicação da lei, fato que muitas vezes é visto mais como um fim em si do que um meio para se alcançar uma finalidade. Reconhecidamente, os estatutos freqüentemente definem o trabalho policial como aquele que aplica a lei. Na prática, contudo, a polícia tem uma gama de objetivos muito mais ampla, e aplicar a lei não é senão um dos muitos métodos pelos quais ela consegue realizar seu trabalho.

É claro que a polícia freqüentemente sai a campo à procura de violadores da lei mas, na maioria das vezes, ela lida com situações bem específicas. Muitas vezes tais situações envolvem comportamentos que são proibidos pelas leis locais. Quando isso acontece, o policial deve escolher entre deter o infrator ou lidar com a situação de alguma outra maneira. Se não houver elementos visíveis de transgressão, é óbvio que o policial não poderá deter ninguém, dando assim início a trâmites legais; no entanto, normalmente se espera que ele tome alguma atitude.

A distinção entre objetivos e métodos pode ser ilustrada ao se observar o papel desempenhado pela polícia na condução do trânsito em uma cidade. Seu objetivo básico é facilitar o tráfego, para que as pessoas possam ir aonde desejarem com o mínimo de congestionamento, danos materiais, ferimentos ou morte. Fazer cumprir as leis de trânsito não é uma meta em si mesma, mais um dos vários meios para se alcançar seu objetivo básico. Ao lado de fazer cumprir a lei, a polícia cuida do trânsito em áreas congestionadas, educando o público a praticar direção segura e, muitas vezes, advertindo motoristas que violaram alguma lei. Quando os policiais lançam mão da prática legal, os departamentos de polícia ou circunstâncias específicas devem determinar quais transgressores estão violando a lei local e quais estão burlando alguma determinação estadual. Todas essas alternativas são métodos pelos quais a polícia executa seu objetivo básico de facilitar o fluxo do trânsito.

A distinção torna-se muito mais difícil quando a polícia está lidando com crimes graves. É verdade que alguns podem argumentar que, nesses casos, seria artificial traçar uma linha já que, por exemplo, são absolutamente a mesma coisa tanto a ação policial ao lidar com problemas de seqüestro e estupro em uma comunidade como sua luta legal contra casos assim. Na verdade, a função da polícia relacionada a problemas como estupro é muito mais ampla do que fazer cumprir a lei – é lidar com um problema no qual a própria lei é instada a atuar. Idealisticamente, um departamento

de polícia deveria ter conhecimento suficiente sobre problemas de estupro para permitir o desenvolvimento de programas positivos para minimizar o número de casos assim na comunidade. Um programa desses deveria, é claro, incluir recursos para o uso eficiente do sistema de justiça criminal em prender e processar todos aqueles acusados de estuprar ou seqüestrar alguém. Mas tal programa também deveria dar informações ao público de como evitar ataques desse tipo, proporcionar serviços de atendimento a vítimas de estupro e até mesmo esforçar-se para conseguir socorro para aqueles indivíduos seriamente desajustados que requerem a atenção policial. Prender, processar, proporcionar informação e serviços e criar jurisprudência, tudo isso são meios para um mesmo fim. E esse fim ou objetivo, nessa demonstração, é lidar mais eficientemente com o estupro como uma forma grave de conduta criminosa.

A separação entre os métodos empregados pela polícia e os objetivos que se espera que ela alcance não quer dizer exatamente que os métodos estão fora da função policial. A função integral da polícia inclui os seus objetivos e os métodos por ela empregados. Mas é essencial que seja feita uma distinção, caso se queira compreender as realidades do trabalho policial.

Reconhecendo os Múltiplos Objetivos da Polícia

Se formos além da generalização sobre o que a polícia faz (ou seja, manter a paz, combater o crime, servir e proteger), se formos para além da descrição literal de como a polícia gasta seu tempo (isto é, recuperar bens perdidos, localizar pessoas desaparecidas, cuidar do trânsito e fazer patrulhamento), e se formos distinguir os vários meios empregados pela polícia para realizar seu trabalho (deter preventivamente, entregar mandados e prestar informações), poderemos começar a compreender mais claramente os objetivos com os quais a polícia está comprometida.

Esforços foram feitos para tornar o acima referido exatamente uma parte integrante do projeto da American Bar Association destinado a desenvolver padrões para as funções da polícia urbana²⁴. Como projetista original da lista de objetivos do estudo, senti-me livre em alterá-la para a forma que pode ser lida a seguir:

1. Prevenir e controlar condutas amplamente reconhecidas como atentatórias à vida e à propriedade (crimes graves).
2. Auxiliar pessoas que estão em risco de dano físico, como as vítimas de um ataque criminoso.

24. *Ibid.*, pp. 53-71.

3. Proteger as garantias constitucionais, como o direito à liberdade de expressão e de reunião.
4. Facilitar o movimento de pessoas e veículos.
5. Dar assistência àqueles que não podem se cuidar sozinhos: os bêbados, os viciados, os deficientes mentais, os deficientes físicos e os menores.
6. Solucionar conflitos, sejam eles entre poucas pessoas, grupos ou pessoas em disputa contra seu governo.
7. Identificar os problemas que têm potencial de se tornarem mais sérios para o cidadão, para a polícia ou para o governo.
8. Criar e manter um sentimento de segurança na comunidade²⁵.

Expor dessa forma os vários objetivos da polícia tem uma série de vantagens. Lidar com crimes graves está na perspectiva, mas continua sendo apenas um dos objetivos da polícia. Atividades em que a polícia sempre tem se engajado, mas que muitas vezes têm um aspecto periférico ou impróprio, são explicitamente reconhecidas. Há também implicações especiais na avaliação dos procedimentos operacionais. Se, por exemplo, formos comparar especificamente as práticas de patrulhamento medindo unicamente sua capacidade de prender pessoas que tenham cometido crimes graves, poderemos considerá-las um desperdício, mas tais práticas podem ser extremamente eficientes em proporcionar um sentimento de segurança à comunidade e em proporcionar auxílio rápido às vítimas de um crime ou de um acidente.

Quando os objetivos policiais são identificados, a inter-relação entre diferentes aspectos da função global da polícia torna-se mais aparente. O que os policiais fazem na tentativa de alcançar um objetivo pode influenciar diretamente em sua capacidade de levar a cabo um outro. A solução de um conflito, por exemplo, pode impedir um tumulto violento, uma agressão ou um homicídio. Cuidar mais efetivamente dos alcoolizados e drogados pode reduzir o número de pessoas particularmente vulneráveis a um roubo. E há razões para se acreditar que o que a polícia faz para identificar e solucionar problemas menores tem relação direta com o grau de cooperação que recebe para poder lidar com crimes mais sérios.

25. Esta lista difere daquela aprovada pelo comitê da ABA em muitos aspectos. Exclui as referências quanto a prisões de transgressores, participação em processos, e trabalho para reduzir o crime através de reuniões preventivas, na suposição de que estas são mais propriamente caracterizadas como métodos empregados pela polícia do que como os objetivos listados com as quais ela está vinculada. Dei-se de lado o objetivo de promover e preservar a ordem, porque a questão da resolução de conflitos já o inclui adequadamente. Pode-se querer acrescentar a esta lista a regulação e o controle da moral pública, não por que deve ser uma responsabilidade policial, mas por que a polícia é freqüentemente instada a dedicar recursos substanciais para este fim.

O conflito entre os objetivos também se torna aparente. Ele pode estar visível no nível administrativo, na forma de questionamentos que os policiais fazem quanto à distribuição de sua limitada força de trabalho, quanto à prioridade que deve ser dada às chamadas por auxílio, ou quanto ao uso a ser feito do pouco tempo disponível para programas de treinamento. Tal conflito também pode chegar ao nível operacional no contexto de um dado incidente que exige um procedimento rápido. Por exemplo: qual deve ser o objetivo prioritário da polícia ao lidar com uma situação tensa de uma rua que foi fechada por um orador na tentativa de falar com uma audiência hostil? Será proteger os direitos constitucionais de expressão do orador ou evitar a violência? Ou será resolver a disputa? Ou, então, facilitar a movimentação do trânsito interrompido? Muitas vezes, para o desalento das partes envolvidas, tem sido a preocupação com o trânsito que tem ditado os procedimentos policiais.

Se um departamento persegue objetivos por iniciativa própria ou se atende apenas às solicitações de um cidadão é um clara indicação de quais metas são consideradas importantes. Em seu estudo a respeito das relações entre cidadãos e policiais, Reiss desenvolveu uma distinção útil entre policiamento reativo e proativo. O primeiro descreve a atividade policial que é mobilizada em resposta a uma solicitação. Já o segundo tipo descreve as ações policiais tomadas por iniciativa própria²⁶. Esta dicotomia reativa/proativa pode ser aplicada com valores idênticos em outros aspectos do trabalho policial. Um exemplo: ao fazer cumprir a lei contra a jogatina, será que a polícia deve agir apenas diante da reclamação de um cidadão ou, agressivamente, deve buscar identificar as transgressões? E ao lidar com uma disputa racial, será que deve tentar prevenir o crescimento das tensões ou deve agir apenas quando o conflito eclode?

Separando Métodos de Intervenção Imediata de Métodos de Disposição Legal

Na imensa maioria de casos individuais tratados pela polícia, sua ação pode ser dividida em dois estágios. No primeiro, os policiais empregam uma gama de métodos de mediação, fortemente influenciados pelo sentimento de que "algo deve ser feito rapidamente". Tendo cuidado da crise imediata e tendo conseguido informações adicionais, os policiais passam, então, em um ritmo menos acelerado, para o segundo estágio, onde eles optam entre as várias alternativas para tratar do caso.

No caso, por exemplo, de atender a uma briga, eles devem primeiro separar os contendores, verificar se portam armas, estabelecer que tipo de dano aconteceu e con-

26. Reiss, *The Police and the Public*, p. 94. O poder discricionário tem feito parte do vernáculo policial, principalmente devido ao seu uso na experiência de patrulhamento em Kansas City (ver capítulo 3).

seguir informações e evidências a respeito da natureza do conflito. Depois disso, então, eles podem decidir se colocam em prática as ações legais cabíveis na situação ou se não tomam mais nenhuma atitude.

O estágio inicial pode exigir uma intervenção muito limitada como, por exemplo, quando a única ação cabível é conduzir uma investigação para estabelecer os fatos sobre os quais uma decisão mais elaborada possa ser tomada. A intervenção, nessa instância, deve consistir em não mais do que fazer algumas perguntas. Ou, então, a intervenção pode ser mais vigorosa e incisiva, como quando a polícia paralisa uma situação até que mais informações possam ser obtidas, determina a dispersão das pessoas ou manda que elas saiam do local, ou usa algum nível de força para afastar ou reprimir alguém.

A distinção que se coloca aqui entre a intervenção inicial da polícia e sua ação final não significa que os dois estágios são sempre claramente dissociáveis. Algumas vezes eles podem acontecer em conjunto como, por exemplo, quando uma solução temporária, aplicada no momento da crise, torna-se uma atitude final eficiente. Uma determinação para que as pessoas saiam do local, que circulem para longe, pode ser tudo o que é necessário para tratar definitivamente de uma situação incômoda.

Reconhecendo as Formas Alternativas de Intervenção Imediata

Gradualmente se vem reconhecendo que a polícia lança mão de uma gama de técnicas para intervir em uma ampla variedade de situações inesperadas que requerem uma resposta pronta, frequentemente instantânea. James Q. Wilson, ao demonstrar seus conceitos a respeito da manutenção da ordem, observou que a população espera que a polícia "dê um basta" em certos tipos de comportamento. "Assim como ela pode lançar mão da lei para efetuar uma prisão, também pode fazer outras coisas, como falar para as pessoas 'darem um tempo', 'se mandarem' ou 'irem para casa esfriar a cabeça.'" ²⁷ Bittner argumenta que a aplicação de soluções imediatas aos problemas é um traço característico de muito do que a polícia faz. Como forma de ilustração, ele aponta que, enquanto os policiais raramente tomam alguma atitude quando são informados a respeito de crimes de colarinho-branco (apesar de sua responsabilidade prioritária ser comumente definida como fazer cumprir a lei), eles entrarão em ação para

27. Wilson, *Varieties of Police Behavior*, pp. 16-17.

puxar uma pessoa que está se afogando para fora da água, ou evitar alguém de pular de um telhado de um prédio, ou proteger uma pessoa severamente desorientada de se machucar, ou salvar pessoas de um incêndio, ou dispersar uma multidão que esteja atrapalhando a missão de resgate de uma ambulância, ou tomar providências para evitar um desastre que possa resultar de tubulações de gás quebradas ou condutores de água, e assim por diante, quase infinitamente, e inteiramente sem olhar a natureza substantiva do problema, desde que possa-se dizer que envolvia *algo que não deveria acontecer e sobre o que seria bom alguém fazer alguma coisa imediatamente!*²⁸

Não é apenas a disponibilidade e a presteza da polícia que fazem com que dela se espere que lide com tais situações. A polícia carrega consigo uma espécie de autoridade – real ou subentendida – que deve ser invocada se incidentes assim tiverem de ser tratados de forma rápida e eficiente. Especialmente, a intervenção deve envolver algumas das ações seguintes:

Conduzir uma investigação.

Parar e inquirir.

Revistar.

Manter uma pessoa sob custódia para investigação.

Manter uma pessoa sob custódia protetora (alguém que tencione cometer suicídio, por exemplo).

Determinar a interrupção de algum distúrbio (como algazarra ou briga).

Determinar que se evacue um local (para desordeiros, por exemplo).

Determinar a dispersão (em uma querela doméstica).

Determinar que se circule para outro local, que se movimente para longe (no caso de prostitutas na rua ou aglomerações de esquina).

Determinar a paralisação de uma situação enquanto faz investigações mais aprofundadas (como, por exemplo, para desvendar um homicídio em um bar).

Usar a forçar ou ameaçar usá-la.

Embora ações desse tipo – exceto o uso da força – possam parecer menos chocantes e invasivas do que uma detenção praticada com a intenção de levar a julgamento, elas, contudo, podem ter um impacto intenso sobre as pessoas envolvidas. Tomadas em conjunto, essas ações podem aumentar o número de reclamações quanto ao comportamento policial, mais até do que as operações da polícia de acordo com

28. Egon Bittner, "Florence Nightingale in Pursuit of Willie Sutton", em *The Potential for Reform of Criminal Justice*, ed. Herbert Jacob (ed.), Beverly Hills, Calif., Sage, 1974, p. 30. Este excerto é reproduzido com permissão do editor.

o sistema de justiça criminal. Essas atitudes são a maior causa da hostilidade frequentemente lançada sobre a polícia.

De início deve-se, é claro, apontar que muitos desses métodos não têm uma clara autorização legal e que alguns, da forma como são empregados pela polícia, são evidentemente ilegais. De fato, um dos méritos ao se identificar essas formas alternativas de ação é submetê-las a um exame ainda mais minucioso, na plena expectativa de que isso resultará na eliminação de algumas práticas policiais correntes, na modificação de algumas outras e na legalização de outras que, apesar de serem ilegais, são aparentemente desejáveis. Se forem oferecidas formas limitadas de autoridade, tornar-se-á evidente a necessidade de uma forma de intervenção mais incisiva.

Algumas das ações aqui descritas poderiam resultar, do ponto de vista legal, em uma detenção. Na prática, contudo, a decisão policial de prender alguém serve para duas funções imediatas e distintas. Serve ao tradicional propósito de ser o passo inicial no processo criminal. Se alguém vai ser processado e julgado, ele deve, com algumas exceções, primeiro ser detido pela polícia. Mas a detenção é também usada para realizar uma intervenção imediata. Quando usada para esse propósito limitado, não há normalmente garantias e talvez nem a intenção — no momento em que a prisão é efetuada — de que o processo ou o julgamento vá se realizar. Isso explica porque a polícia muitas vezes efetua uma prisão e só depois determina sob quais bases legais ela foi efetuada. O objetivo limitado é lidar com uma exigência, e muitas vezes isso significa manter uma pessoa sob custódia temporária. A detenção acaba tendo, assim, significado e importância como uma forma de intervenção independente do sistema de justiça criminal.

Reconhecendo as Formas Alternativas de Ação

Com a intenção de cuidar do enorme volume de casos diversos com que tem de lidar, vários sistemas são empregados pela polícia, em adição ao sistema de justiça criminal, e uma variedade de procedimentos improvisados que raramente são reconhecidos formalmente mas que, de maneira geral, são assumidos como tão eficientes quanto os procedimentos formais, se não forem mais eficientes ainda. Devido ao fato de termos fechado os olhos durante anos para o fato de a polícia ter de escolher entre inúmeras formas de ação, a escolha é normalmente deixada a critério do próprio policial, com o mínimo de direcionamento de seus superiores, e sem passar por nenhuma revisão formal. Essas decisões, de qualquer maneira, podem ter um profundo efeito sobre a vida das pessoas. Mais do que perpetuar a noção de que essas ações policiais

à margem do sistema de justiça criminal são relutante e raramente empregadas, é muito mais preferível – especialmente dada a sua frequência – reconhecê-las como alternativas claras e, caso sejam usadas de modo apropriado, pertinentes.

Quais são especificamente as diferentes formas de ação e disposição utilizadas pela polícia? As do sistema de justiça criminal são, obviamente, as mais familiares. Mas, ao contrário do que se acredita, sua utilização não é obrigatória quando ocorre uma transgressão. Há alguns instrumentos de apoio (inclusive determinações estatutárias) para dar a noção exata do padrão de ação que se espera que a polícia siga na aplicação da lei, mas esses instrumentos são rapidamente corroidos pela esmagadora evidência de que uma ação seletiva é necessária, é desejável e, em alguns casos, é caso de vida ou morte²⁹.

Se uma pessoa pode ser julgada pelo Juizado de Menores ao invés de sê-lo pelo sistema de justiça criminal é algo determinado pela idade do suposto transgressor. Mas diante dessa limitação, a polícia deve ser tremendamente prudente ao decidir de que forma utilizar o sistema como um todo, ou então arrumar alguma outra alternativa menos formal, como encaminhar o infrator à Assistência Social. Em contraste com o papel desempenhado ao lidar com adultos, a prudência exercida pela polícia ao lidar com transgressores juvenis tem recebido um reconhecimento muito mais amplo e abrangente.

Um estudo sobre a hospitalização de doentes mentais em sete estados informa que a polícia está envolvida em aproximadamente um quarto de todas as internações psiquiátricas³⁰. Mas, até recentemente, não estava claramente definida em muitos estados a autoridade da polícia para manter deficientes mentais sob custódia. Se um policial achava que era necessário fazê-lo, muitas vezes acabava prendendo uma pessoa por conduta desordeira. Quando uma tentativa de suicídio era considerada uma atitude criminoso, esta alternativa vinha comumente à tona. Gradualmente, no sentido de atualizar suas leis em relação aos deficientes mentais, os estados vêm facultando à polícia tomar atitudes emergenciais para deter e manter sob custódia por algumas horas, para maiores investigações, pessoas que são consideradas doentes mentais³¹.

29. Ver Kenneth Culp Davis, *Police Discretion*, St. Paul, Minn., West, 1975, pp. 79-97. No capítulo 5 deste livro analiso a aplicação seletiva, como um aspecto do poder discricionário policial.

30. Ronald S. Rock, Marcus A. Jacobson e Richard M. Janopaul, *Hospitalization and Discharge of the Mentally Ill*, Chicago, University of Chicago Press, 1966, p. 47.

31. A utilização, pela polícia, da lei criminal e de estatutos recém-decretados é descrita por Arthur R. Matthews Jr., "Observations of Police Policy and Procedures for Emergency Detention of the Mentally Ill", *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science* 61 (1970): 284-287. Para uma crítica das operações de acordo com o novo estatuto decretado em Michigan, ver "Police Initiated Emergency Psychiatric Detention in Michigan", *Journal of Law Reform* 5 (1972): 581-598.

Uma percentagem muito alta de pessoas que foram processadas a partir da ação policial (principalmente transgressores das leis de trânsito) têm o processo aberto de acordo com a lei municipal. Esse procedimento é comumente amontoado junto com processos criminais, mas na verdade difere significativamente pelo fato de que uma detenção por violação de alguma lei muitas vezes pode não envolver, necessariamente, a manutenção de uma pessoa sob custódia e não é, com certeza, considerado um delito criminal produzido por uma ação criminosa, e muito frequentemente resulta em uma sentença que não vai além de uma multa modesta. A violação de uma lei municipal obviamente traz consigo muito menos ônus do que a violação de um estatuto estadual. Em algumas jurisdições, a polícia está livre para escolher entre uma punição municipal ou estadual quando uma forma específica de comportamento é proibida por ambas as legislaturas. Algumas vezes este é um assunto de política departamental (especialmente quando a multa aplicada pela violação da lei permanece na municipalidade), mas muitas vezes a escolha é deixada a cargo do próprio policial.

A intermediação, no que se refere a outros departamentos, proporciona informação, e o esclarecimento de que uma pessoa que inicia um processo por sua própria conta está fazendo tudo, menos utilizando dos artifícios formais – algumas vezes lançando mão de atitudes grosseiras, outras vezes fazendo-o com sofisticação – que a polícia normalmente utiliza em seu trabalho. Em cada um dos casos há, obviamente, algum elemento coercitivo na maneira equivocada como cada uma das partes aceita a alternativa que vai resultar em uma prisão e posterior instauração de processo. O quão importante é este elemento coercitivo na eficácia global da ação policial é assunto para algumas especulações³².

A polícia é muitas vezes chamada para custodiar temporariamente pessoas como crianças pequenas que estão perdidas ou desamparadas, fugitivos, viciados e bêbados, doentes mentais, e todos aqueles que sofrem de senilidade ou de deficiência física. Esta missão é difícil, porque a imaturidade ou o estado mental de pessoas assim normalmente os impede de tomar uma decisão. Na ausência de condições apropriadas, eles muitas vezes acabam sendo alojados junto daqueles que cometeram delitos criminosos. Como uma alternativa, a polícia comumente vai procurar hospedá-los com amigos ou parentes. Mas, se uma pessoa tem família ou amigos, é menos provável que esteja entre aqueles que precisam da atenção policial.

32. Ver, por exemplo, Robert L. Derbyshire, "The Social Control Role of the Police in Changing Urban Communities", *European criminology* 6 (1966): 315-321, e Canning, Cumming e Edel, "Police as Philosopher", *Social Problems* 12 (1965), p. 277.

A decisão de não se fazer nada pode parecer óbvia, mas a aceitação de que é uma escolha consciente acaba por determinar um estudo mais aprofundado. Ao se analisar a tomada de decisão da polícia, é importante observar os vários casos em que a polícia registra o fato de ela mesma ter escolhido não tomar nenhuma atitude para poder determinar se alguma atitude deveria, efetivamente, ser tomada. Do mesmo modo, na tentativa de desenvolver uma esquema racional para tratar do trabalho policial, a opção de não fazer nada poderia ser reconhecida como uma alternativa apropriada para algumas situações.

O reconhecimento das várias ações empreendidas pela polícia em sua conduta leva a inúmeros objetivos desejáveis. Identifica o sistema de justiça criminal como uma das inúmeras formas de ação disponíveis para a polícia e, além disso, coloca o sistema em uma perspectiva mais apropriada diante da totalidade da operação policial. Isso se reflete no abandono do conceito de que o sistema é o principal meio pelo qual a polícia opera. A identificação de disposições alternativas confere reconhecimento e *status* próprio aos métodos comuns e apropriadamente empregados pelo polícia, métodos esses que, no passado, foram muitas vezes vistos como questionáveis ou menos satisfatórios do que o sistema de justiça criminal. E isso torna mais aparente a necessidade de municiar a polícia com formas de ação adequadas para os assuntos em que ela é chamada a atuar.

Por mais que, a partir do ponto de vista da polícia, todas essas ações sejam chamadas de "disposições", para as pessoas envolvidas elas não constituem, por várias razões, *disposições finais* ou *soluções*. Ao contrário, o que a polícia consegue com essa sua disposição final é, talvez, dar à parte afetada a sensação de que tudo aquilo é apenas o primeiro passo em direção a um processo ainda mais longo. O negócio policial é administrar "primeiros socorros" – como fazer o melhor possível para prevenir que uma situação que já é ruim não fique pior ainda e depois, então, passar o caso para um agente ou um órgão melhor equipado para lidar com o problema subjacente de uma forma mais permanente.

Ter reconhecimento da amplitude de seu papel não faz dos policiais assistentes sociais. Ninguém até hoje seriamente achou que a polícia devesse passar longos períodos de tempo dando conselhos a uma pessoa necessitada, como assistentes sociais costumam fazer em seu ofício. A função policial, se observada em seu contexto mais amplo, consiste em fazer um diagnóstico preciso a respeito de quais alternativas devem ser mais apropriadas em um determinado caso. Nesse aspecto, o papel geral da polícia difere pouco de seu papel em administrar um primeiro socorro a uma pessoa passando mal ou ferida. Primeiros socorros médicos servem para prevenir o agrava-

mento do caso até que o paciente possa ser levado para tratamento com um pessoal médico melhor qualificado. Essa função policial é geralmente vista como extremamente importante, e a necessidade de treinamentos apropriados para lidar adequadamente em situações assim é há muito reconhecida.

Ramificações da Compreensão das Múltiplas Funções da Polícia

Se, nessa forma, a separação e a compreensão dos vários elementos da função policial é aceita como um caminho válido para a conceituação do papel da polícia, vários fatores inter-relacionados começam a entrar em seus devidos lugares.

A argumentação inúmeras vezes repetida de que o ofício policial é um trabalho extremamente complicado – mais do que uma ocupação simples – acaba de fato se confirmando. A necessidade de se dar maior prioridade ao desenvolvimento de alternativas para o sistema de justiça criminal, no intuito de tornar a polícia apta a atingir seus objetivos mais eficientemente, torna-se cada vez mais evidente. E a enorme quantidade de racionalização que necessariamente deve ser exercida pela polícia – para se escolher entre os objetivos e métodos para se atingir essas metas – torna-se extremamente óbvia.

Além disso, o reflexo do impacto que os multifacetados aspectos do ofício da polícia podem ter sobre a comunidade e sobre o cidadão individualmente indica a necessidade de um controle mais efetivo sobre o comportamento do agente policial. E também aponta para vias mais efetivas pelas quais uma comunidade possa se direcionar para chegar até seu departamento de polícia e esperar que ele se torne responsável por suas ações.

A conceituação acarreta uma série de implicações para a formação da equipe, o treinamento e a organização dos órgãos de polícia. Conta-nos, por exemplo, que ao se recrutar pessoal para integrar a polícia precisamos de pessoas que não apenas possam vir a lidar bem com crimes graves, mas que também sejam capazes de agir em muitas outras áreas: solucionar conflitos, proteger as garantias constitucionais, e cuidar de um espectro incrivelmente amplo de problemas sociais e pessoais. E, mais importante, essas pessoas devem ter a habilidade de trafegar com naturalidade de uma função para outra. E nos conta, também, que o treinamento desses policiais deve equipá-los para fazer escolhas difíceis entre formas alternativas de ação. E levanta sérios questionamentos quanto à propriedade do modelo militar sob o qual os departamentos de polícia têm sido tradicionalmente organizados. Os capítulos a seguir examinam detalhadamente estas e outras implicações.