

A polícia em transição: O modelo profissional-burocrático de policiamento e hipóteses sobre os limites da profissionalização das polícias brasileiras

Eduardo Cerqueira Batitucci

Coordenador do NESP da FJP

Este artigo tem por objetivo analisar a evolução do chamado modelo profissional-burocrático de policiamento, suas características e dilemas, em países de tradição anglo-saxã. A partir das características históricas da profissionalização policial, especialmente nos EUA, procuramos antecipar algumas das hipóteses associadas a sua incorporação e transformação para a realidade policial brasileira nos últimos anos, ressaltando algumas das limitações que o modelo, apesar das conquistas, havia apresentado em outros países, como a alta discricionariedade do policial de linha e o isolamento social da organização policial.

Palavras-chave: profissionalismo, discricionariedade, Polícia Militar, burocracia, racionalidade

The Police in Transition: The Professional-Bureaucratic Model of Policing and Hypotheses Regarding Limits to the Professionalization of Brazilian Police Forces

reviews the evolution of the so-called professional-bureaucratic model of policing, its traits and dilemmas, in Anglo-Saxon countries. Based on historical characteristics of police professionalization, especially in USA, we attempt to anticipate some hypotheses associated to its incorporation and transformation in Brazilian police forces in recent years, underlining some of the limits that, despite its achievements, the model had presented in other countries, such as the high level of discretion of police officers on street duty and the social isolation of the police organisation.

Keywords: professionalism, discretion, Military Police, rationality, bureaucracy

O sociólogo americano Jerome Skolnick, em análise sobre o funcionamento das organizações policiais americanas no final dos anos 1960, observava que a média da opinião pública dos Estados Unidos acreditava que o modo de funcionamento da polícia estava fundamentalmente associado à personalidade e aos valores dos policiais. O *problema policial*, nesse sentido, se constituía em achar as pessoas “certas” para o desempenho da atividade. Pouca atenção era dispensada ao fato de que o modo de funcionamento da polícia também poderia estar relacionado tanto às características e aos objetivos das próprias instituições como às premissas e ao desenho do Sistema de Justiça Criminal no qual estas estão inseridas (SKOLNICK, 1966, pp. 4-5). Ao mesmo tempo, afirmava ele, questionava-se a ideia de que, para a completa profissionalização dos serviços policiais americanos, os valores de honestidade e de capacidade profissional seriam, em si mesmos, suficientes: demandava-se dos policiais, tal como de advogados, médicos e engenheiros, que eles desenvolvessem iniciativa e capacidade discricionária para decidir. Nesse sentido, Skolnick definia, por meio do que ele considerava um dilema, a complexa posição social da polícia no século XX nos Estados Unidos.

Recebido em: 01/11/10

Aprovado em: 30/11/10

Em uma democracia, é requerido da polícia manter a ordem na sociedade e fazê-lo dentro dos limites da lei. Como funcionários públicos a quem cabe tal demanda, a polícia é parte de uma burocracia. A ideologia democrática da burocracia enfatiza a iniciativa, em vez da aderência disciplinada a normas e regulamentos. Em contraste, a ação dentro dos limites da lei enfatiza os direitos de cidadãos individuais e os limites por eles implicados para a iniciativa dos policiais. Essa tensão entre as consequências operacionais das ideias de ordem, eficiência e iniciativa, de um lado, e a legalidade, de outro, constitui o principal problema da polícia como organização pública. (SKOLNICK, 1966, p. 6)

O dilema entre a iniciativa, a capacidade discricionária do policial de linha no exercício de suas funções, de um lado, e a necessidade da adesão a regras abstratas e genéricas, contextualizadas a partir de uma realidade organizacional burocrática, de outro, seria o dilema que definiria, para Skolnick, os limites e as características da profissionalização das organizações policiais no século XX.

Objetiva-se, neste artigo, a partir das características históricas do desenvolvimento do modelo anglo-saxão de policiamento, antecipar algumas das hipóteses associadas quando de sua incorporação e transformação para as limitações da realidade policial brasileira nos últimos anos.

1. Emergência e consolidação do modelo profissional-burocrático de policiamento

Segundo Walker (1977, p. ix), por volta da década de 1930 as características dominantes da moderna polícia americana já tinham tomado forma: grandes estruturas burocráticas organizadas a partir de linhas hierárquicas semimilitares, através das quais os policiais se envolviam em uma carreira de vida inteira, marcada por uma cada vez mais evidente subcultura. A agenda das reformas que tornaram possíveis essas características previa (WALKER, 1992, pp. 13-14): a) a eliminação da influência política através do desenvolvimento de um novo sentido de missão para a atividade policial – a de servir a toda a comunidade com uma postura politicamente neutra; b) o estabelecimento de uma missão de serviço público neutro, corolário da ideia mencionada no primeiro item, que propunha a redefinição do status profissional dos policiais,

incorporando-os à administração pública local como servidores públicos; c) a qualificação profissional, especialmente com a contratação de chefes policiais com atividade profissional reconhecida e destacada; d) o estabelecimento de qualificações mínimas para a contratação e o treinamento dos policiais de linha; e) a introdução de princípios de administração científica aos departamentos de polícia, no sentido de aumentar a eficiência do aparato policial; f) a introdução e o reforço de instrumentos de disciplina de estilo militar para tornar os policiais mais responsivos e controláveis à cadeia de comando da organização.

Para Kelling e Coles (1997, pp. 73-77), o movimento de reforma da polícia americana foi desenvolvido em contraste com o que se pensava “contaminar” a atividade policial no século XIX: sua proximidade com a população, fosse pela prestação de serviços de assistência, do ponto de vista positivo, fosse em virtude da progressiva contaminação da máquina pelos sindicatos políticos locais, de fundo étnico, religioso ou partidário. Nesse sentido, o conceito de *profissionalismo* oferecerá uma estrutura para as ideias de reforma e para a proposta e implementação das modificações.

Poncioni (2003, p. 72) define o modelo profissional da polícia como um quadro de referência analítico por meio do qual um conjunto de argumentos sobre papel, funções, filosofia de trabalho, administração, estratégias e táticas operacionais – portanto, uma ideia de missão – se organiza para moldar o comportamento policial, em resposta a um mandato da sociedade e na construção de sua legitimidade social. Wilensky (1964, pp. 140-141) ressalta que a profissionalização de uma ocupação pode ser medida pelo grau de sucesso na demanda pela posse de uma competência técnica exclusiva e pelo grau de aderência do praticante a um ideal de serviço e às normas de conduta profissional. Essas duas ideias frequentemente implicariam uma postura impessoal, imparcial e objetiva do profissional frente ao “cliente”, e a necessidade de que ele tente manter a qualidade do trabalho, ao mesmo tempo reconhecendo a limitada competência da sua especialidade no conjunto maior da profissão e honrando as demandas de seus colegas de outras especialidades. Já para Bonelli (2002, pp. 16-19), o profissionalismo pode ser reconhecido a partir da especialização do trabalho, de jurisdição exclusiva dos praticantes sobre a atividade, da posição protegida no mercado de trabalho por credenciais específicas, do programa formal de treinamento e de um ideal de serviço que valorize a realização pelo trabalho e não do ganho financeiro dele advindo.

Walker (1977), em referência à reforma das polícias americanas, salienta que a construção de um status profissional consistiria basicamente em três dimensões, a saber:

(...) conhecimento profissional, autonomia profissional e um ideal de serviço. Uma profissão é caracterizada por um complexo e esotérico corpo de conhecimento capaz de ser codificado e aplicado aos problemas sociais aos quais se dirige como solução. Profissionais são aqueles que dominaram esse corpo de conhecimento através de treinamento intensivo. Profissionais também detêm o monopólio no direito de uso desse conhecimento e de sua experiência, e o direito de excluir outros que não possuem esse conhecimento de atuar em sua área de interesse. A autonomia profissional se adquire com a monopolização: aos profissionais é dada a responsabilidade de recrutar, treinar e supervisionar novos praticantes desse conhecimento, manter padrões de atividade e desenvolver novos conhecimentos. Em retribuição a esse monopólio, profissionais se comprometem com um ideal de serviço. (WALKER, 1977, p. x)

Assim, alguns elementos estariam associados à construção histórica do ideal profissional das organizações policiais americanas e, em certo sentido, das polícias ocidentais durante o século XX. O primeiro elemento seria o desenvolvimento de uma autoconsciência profissional, especialmente com o surgimento de uma literatura profissional e a consolidação da prática de recrutamento interno para as posições de liderança na organização (WALKER, 1977, pp. 34-37), já visíveis a partir dos últimos 30 anos do século XIX.

Um segundo elemento se referiria à militarização das organizações policiais, graças à ênfase na disciplina de estilo militar com o objetivo de aumentar o controle sobre policiais de linha e suas atividades, e, ainda, a introdução da ideia de eficiência como meta para o balizamento das atividades (WALKER, 1977, pp. 42-48). Como corolário dessas inovações, verificaram-se o surgimento das academias ou escolas de instrução; a centralização das operações, no sentido de obter conformidade e regularidade; critérios meritocráticos para recrutamento e seleção e o desenvolvimento de uma carreira profissional por meio da qual o servidor público poderia vislumbrar seu futuro e desenvolver fidelidade organizacional; a introdução de medidas de performance individual na execução do trabalho; e, por fim, a consolidação de um ideal de serviço – a “luta contra o crime”.

O terceiro elemento estaria relacionado à emergência das associações profissionais (tais como a IACP – Associação Internacional dos Chefes de Polícia, em 1893), que paulatinamente se consolidaram como fóruns de discussão e disseminação do conhecimento profissional, e, de outro lado, à crescente sindicalização dos policiais de linha, responsável pela consolidação de uma arena de interesses profissionais comuns.

Um quarto elemento se coloca em associação ao ataque à ineficiência administrativa por meio dos movimentos de reforma administrativa das organizações policiais, mais ou menos contemporâneos às reformas progressivas na administração pública, no início do século XX. De fato, para Walker (1977, pp. 53-68), os movimentos de reforma administrativa de certa forma definiram os rumos do processo de profissionalização, graças à burocratização das polícias. Os princípios da moderna administração de empresas foram adaptados às organizações policiais, na crença de que a eficiência e a capacidade de mostrar resultados, típicas do mundo corporativo, ofereciam um modelo apropriado para a polícia. Eram, então, três os princípios básicos: centralizar a autoridade no departamento de polícia, racionalizar os procedimentos de comando e controle e aumentar a qualificação dos policiais. A reforma das estruturas incluía a confecção e a divulgação de regras e procedimentos internos relativos ao funcionamento burocrático da instituição, à carreira, à disciplina, além de manuais operacionais e aspectos relacionados ao trabalho. Incluíam ainda a consolidação das estruturas de ensino e treinamento; a sistematização dos registros operacionais e administrativos; a adequação das instalações de trabalho; o extremo cuidado com a imagem pública com a cobrança sistemática de disciplina corporal e uso adequado do uniforme; a organização racional da atividade, com sistemas de patrulha baseados em registros de crimes e chamadas de serviço; escalas de serviço para oferecer previsibilidade e sustentabilidade à força de trabalho; e um ideal de serviço civil, procurando vetar aos policiais a participação político-partidária. Enfim, tratava-se de um planejamento racional das atividades relacionadas à organização, consoantes com o modelo taylorista-fordista vigente.

Um quinto aspecto estava na necessidade de melhorar a qualificação do policial de linha (WALKER, 1977, pp. 72-73), com a introdução progressiva de programas vigorosos de formação e de treinamento formal, procedimentos de avaliação do desempenho individual e sistemas racionais de promoção meritocráticos.

Um sexto e último elemento está relacionado ao uso intensivo da tecnologia (WALKER, 1977, pp. 136-137), especialmente aquela voltada para o aumento da mobilidade (introdução do automóvel) e das comunicações (utilização do telefone e, posteriormente, do rádio). Essas três tecnologias teriam, na verdade, mudado radicalmente a natureza do trabalho policial. O automóvel substituiu a patrulha a pé, permitindo ao departamento de polícia racionalizar o uso dos seus recursos, já que um policial motorizado poderia cumprir com mais conforto e de forma mais rápida e eficiente uma rota equivalente à da carga de trabalho de vários policiais a pé. Por outro lado, foi responsável por um grande impacto na relação do policial com o público, do qual se isolou e se distanciou. O rádio, por sua vez, propiciou mobilização, supervisão e controle do trabalho do policial de linha de uma forma até então inédita, dado que permitia a comunicação imediata e em qualquer lugar, potencializada pela centralização organizacional. Por fim, o telefone tornou possível aos cidadãos acessar a polícia a qualquer momento e receber a visita de um policial em uma viatura, aumentando exponencialmente a demanda por serviços, sobretudo a partir da adoção de centrais telefônicas de atendimento e despacho (tais como a do telefone 190, no caso brasileiro).

Reiss Jr. (2003, pp. 66-67) salienta que, provavelmente, o maior impacto da tecnologia tenha sido solidificar a centralização burocrática do comando e do controle organizacionais. A separação entre o trabalho dos policiais e as comunidades que eles policiam se torna, então, completa. Para Walker (1977, p. 64), seu resultado de longo prazo foi uma revolução nas expectativas públicas sobre o serviço policial e sobre o nível de ordem que deve prevalecer na sociedade. Esse conjunto de inovações, portanto, provocou uma sutil, mas fundamental mudança qualitativa no mandato policial: a progressiva prevalência ideológica e conceitual de que a atividade fundamental da polícia é o combate ao crime, que se reveste de maior objetividade e tangibilidade pelo uso da estatística policial e, especialmente, do número de prisões ou detenções como medida de eficiência. Atividades correlatas, tais como as de serviço público (no nosso caso, o atendimento a parturientes, portadores de doença mental e o atendimento a ocorrências de “menor potencial ofensivo”), vão sendo progressivamente consideradas atividades “menos nobres”, e cada vez mais relegadas a segundo plano.

Para Poncioni (2005), nesse modelo o policial deve ser um aplicador imparcial da lei, relacionando-se com os cidadãos a partir da neutralidade e da objetividade desse ideal de serviço, isto é, “cabendo-lhe cumprir os deveres oficiais segundo os procedimentos rotinizados, independentemente de inclinações pessoais e a despeito das necessidades do público não enquadradas pela lei” (PONCIONI, 2005, p. 590). Firmar-se-á, portanto, a imagem do policial como um indivíduo tecnicamente habilitado, altamente treinado e extremamente eficiente, exercendo a atividade de agente da lei e da ordem na guerra contra o crime. A consolidação do modelo profissional-burocrático teria levado à construção de um padrão de policiamento que foi se estabelecendo paulatinamente, em especial nos Estados Unidos, na comunidade britânica, no Japão e em alguns outros países da Europa. O Quadro 1 sistematiza esses principais desenvolvimentos:

Quadro 1 - Inovações e desenvolvimentos do modelo profissional-burocrático de policiamento

Inovação	Desenvolvimentos
1. Desenvolvimento de uma autoconsciência profissional	- Literatura profissional - Recrutamento interno para os postos de comando
2. Militarização e eficiência	- Ênfase na disciplina de estilo militar - Academias e escolas de instrução - Centralização organizacional - Recrutamento e seleção através de critérios meritocráticos - Desenvolvimento de uma carreira profissional - Medidas de desempenho - Ideal de serviço: luta contra o crime
3. Associações profissionais	- Fóruns de discussão e disseminação de práticas e do conhecimento profissional - Sindicalização
4. Reforma administrativa e burocratização	- Centralização da autoridade - Racionalização dos procedimentos de comando e controle - Qualificação dos policiais - Planejamento racional das atividades
5. Qualificação dos policiais	- Formação e treinamentos formais - Avaliação do desempenho individual - Sistemas racionais de promoção através de critérios meritocráticos
6. Uso intensivo da tecnologia	- Mobilidade (através do automóvel) - Coordenação e controle (através do rádio) - Acessibilidade (através do telefone e das centrais de atendimento e despacho)

Fonte: adaptado de Walker (1977)

2. O legado da profissionalização e os dilemas da burocratização

Walker (1977, pp. 167-174) salienta que, em comparação com o século XIX¹, os movimentos de reforma foram capazes de consolidar a atividade policial como uma ocupação de tempo integral, com algum comprometimento a ideais abstratos de serviço público baseados no reconhecimento da necessidade de formar e treinar seus praticantes, evidenciando a possibilidade da construção de um corpo de conhecimento de natureza científica.

Para Reiss Jr. (2003, pp. 73-76), as principais mudanças seriam: 1) na organização do comando e na mobilização dos policiais. A centralização desloca o centro de comando da polícia da comunidade para uma central abstrata. Se antes os cidadãos mobilizavam a polícia comparecendo à base policial, ou se comunicando com ela, e eram atendidos pelo patrulheiro a pé, os sistemas de atendimento e de despacho despersonalizaram a forma de contato entre a população e o policial; 2) na organização e no trabalho dos policiais de linha. Demandava-se do policial que ele conhecesse todas as características de sua rota (pessoas, casas, estabelecimentos comerciais). Hoje os policiais fazem suas rondas, basicamente, através da patrulha motorizada, usualmente cobrindo áreas muito maiores do que um policial a pé poderia cobrir; 3) no grau de especialização. Antes incipiente, a especialização interna na organização da atividade policial passou a um grau elevado, com grande número de unidades especializadas, voltadas para atividades específicas; 4) no sistema de informações. De elementar, de base local e lastreado na experiência e no conhecimento do policial individual, o sistema passou a ser formal e complexo, institucional e universal para o cotidiano da organização – de livros de registro de ocorrência da unidade local a uma rede virtual de informações e a toda uma complexidade administrativa que inclui a necessidade de muitos registros, formulários e relatórios específicos. Por fim, a base do trabalho de policiamento foi transformada – antes, a atividade era exclusivamente masculina e incluía todo um ciclo de atividades e responsabilidades – da limpeza ao trabalho administrativo. Hoje a atividade inclui um grande número de profissionais especializados e técnicos (tais como médicos, psicólogos, veterinários, especialistas computacionais, analistas de crime etc.) e o apoio de funcionários civis (administração básica, limpeza etc.).

1 Para uma análise comparada dos desenvolvimentos na atividade policial no século XIX nos Estados Unidos, Inglaterra e Brasil, ver Batitucci (2010).

Kelling e Moore (1988, p. 7) assim sistematizam um dos principais programas, o de patrulhas motorizadas preventivas e centrais de atendimento e despacho:

O.W. Wilson desenvolveu a teoria da patrulha motorizada preventiva como uma tática anticrime. Ele teorizou que, se a polícia utilizasse carros caracterizados distribuídos randomicamente pelas ruas da cidade, e desse especial atenção a determinados problemas (tais como em bares e escolas), uma sensação de onipresença policial poderia tanto deter criminosos como tranquilizar os cidadãos. (...) Se os cidadãos fossem encorajados a chamar a polícia através do telefone, assim que os problemas se apresentassem, a polícia poderia responder rapidamente e estabelecer o controle sobre as situações, identificando e prendendo criminosos.

Para Walker (1977, p. 168), entretanto, o profissionalismo teria um legado ambíguo, dado que muitos dos problemas tradicionais teriam permanecido (como a questão da corrupção e da influência política) e outras questões teriam surgido como consequências inesperadas dos processos de reforma (tais como o isolamento social do policial de linha, a subcultura policial, o militarismo e a ênfase em um ideal de serviço voltado para a guerra contra o crime). Kelling e Coles (1997, p. 77) afirmam que, com a institucionalização das reformas do modelo profissional-burocrático, a função da polícia transitaria da ideia de prevenir o crime, especialmente através da patrulha a pé, e de prover serviços para os desassistidos, típica do final do século XIX, para a ideia de provisão de serviços de apreensão criminal através da implementação da lei (isto é, da prisão de suspeitos e criminosos). Dessa última derivam todas as atividades do modelo profissional-burocrático de policiamento: a guerra contra o crime, a tática policial, o policiamento especializado, o patrulhamento científico e motorizado, a central de despachos e a de atendimento telefônico, estruturas organizacionais e processos de gerenciamento científicos.

Na mesma linha, Reiss Jr. (2003, p. 67) observa que a expansão exponencial do acesso à polícia, representada pelo uso intensivo do telefone e de centrais de atendimento e despacho, rapidamente acabou por sufocar a capacidade das organizações policiais, dado que o volume dos chamados sempre crescia mais do que os recursos dos departamentos para lidar com eles. Criaram-se, assim, modelos de decisão, com o objetivo de esca-

lonar as prioridades de atendimento de acordo com o tipo do chamado. A premissa de que o rápido atendimento (através do despacho eletrônico de uma viatura motorizada) seria suficiente para uma maior eficiência (por exemplo, através de mais prisões) foi caindo por terra, já que a maioria dos chamados dizia respeito a crimes que já haviam acontecido (tais como roubos, furtos e arrombamentos de residência). Por outro lado, o uso intensivo do automóvel teve um preço alto: o patrulheiro em sua viatura (com ar-condicionado ou aquecimento) não saía do veículo para fazer a patrulha preventiva a pé ou para saber mais sobre a comunidade que estava policiando. O isolamento da polícia, calculado para enfrentar o problema da corrupção e da política, acabou separando-a do público ao qual devia servir. Muitos grupos, especialmente os minoritários, sentiam-se hostilizados por um policiamento impessoal, desrespeitoso e potencialmente repressivo.

Assim, Wilson e Kelling (2000, p. 10) sugerem que o movimento de profissionalização mudaria completamente a relação entre o policial e a comunidade que ele atende, minimizando a importância da tradição ou dos costumes (e, portanto, do próprio contato cotidiano) e maximizando uma abordagem mais racionalizada, “científica”, em que o gerenciamento da atividade responderia a indicadores objetivos e não à experiência dos próprios policiais.

Manning (1997, pp. 120-128), entretanto, afirma que o profissionalismo é uma retórica e uma estratégia que as polícias utilizam para defender seu mandato e construir autoestima, autonomia organizacional e solidariedade ocupacional, envolvendo, entre outros, os seguintes elementos: 1) o profissionalismo como uma ideologia com a qual a polícia procura, externamente, definir e construir uma distância social de sua clientela e legitimar os propósitos, as convenções e as motivações de seus praticantes, enquanto internamente o profissionalismo agiria para unificar os interesses dissonantes, típicos de qualquer grupo profissional; 2) um ideal burocrático, através do qual a ênfase na racionalidade, na eficiência, na organização cientificamente orientada e tecnologicamente sofisticada, ofereceria um veículo efetivo para a solução dos problemas da organização e da complexidade de sua atividade; 3) o uso intensivo de tecnologia, que conecta a organização policial a um dos símbolos de legitimação mais efetivos da sociedade moderna; 4) o uso de estatística para a construção

da ideia de eficiência; e 5) o segredo, utilizado como estratégia de autoproteção e coesão interna. Nesse sentido, tendo por base a dramaturgia social de Erving Goffman, para Manning, a ideologia do profissionalismo seria o roteiro que a polícia desempenha no teatro das relações sociais e institucionais.

Na mesma direção, e criticando as “conquistas” do movimento profissional, Weinberger (1991, p. 75) afirma que o que distingue a polícia dos outros profissionais no campo criminal ou civil é a precariedade do conhecimento, do desenvolvimento de habilidades ou do treino necessário antes que o policial possa praticar sua ocupação, ao contrário de advogados, promotores e juizes, cujo status profissional é derivado de treinamento jurídico especializado. Desse modo, se a lei funciona como a fonte última de autoridade para o policial e como aquilo que valida sua atuação, não lhe é exigida, por outro lado, nenhuma expertise legal ou regra específica sobre como, em sua atuação, ela será cumprida em casos específicos, apenas que isso seja feito dentro do escopo das limitações da própria lei. Nesse caso, a atividade da polícia estaria mais próxima dos critérios utilizados para se definir uma burocracia do que dos critérios para se definir uma profissão.

Poncioni (2003, p. 51) afirma que a burocratização da polícia segue os principais elementos da tipologia weberiana: as burocracias policiais são hierarquicamente orientadas, com cadeia de comando definida; os policiais são funcionários treinados formalmente, executando tarefas especializadas; o trabalho segue um conjunto de regras e procedimentos que busca algum tipo de eficiência, através, por exemplo, do uso de estratégias como o segredo e a força.

Na mesma direção, Reiss Jr. (2003, pp. 84-87) diz que, tal como no conceito weberiano, a burocracia na polícia visa ao estabelecimento de relações entre uma autoridade instituída legitimamente e seus oficiais subordinados. Para cada posição na organização, há direitos e deveres definidos e um salário fixo. O cargo não pertence ao empregado, de forma que nenhum servidor detém o poder de administração para si. Indicações e promoções são usualmente baseadas em prerequisites técnicos, experiência e treinamento, isto é, critérios meritocráticos. As relações entre os diferentes cargos são ordenadas sistematicamente, de acordo com uma hierarquia formal. O autor também aponta que, entre as consequências do processo de burocratização das polícias no século XX, evidenciaram-se: a neutralidade política e a confiabi-

lidade legal da polícia, frutos do desenvolvimento de um sistema hierárquico de comando e controle; a organização do trabalho, com mudanças na divisão das tarefas que separaram a atividade de linha da administrativa e incrementaram progressivamente as atividades de assessoria ao comando (*staff officers*); e o aumento da complexidade da estrutura organizacional, com aumento progressivo na especialização das tarefas e em sua territorialização. Paulatinamente, essa complexidade demanda aumento no controle e na coordenação da organização e, conseqüentemente, no poder dos assessores sobre os policiais de linha.

Mais do que isso, para Bordua e Reiss Jr., no desenvolvimento da polícia moderna, a burocratização teria sido um instrumento importante para promover a aderência dos policiais à organização e à comunidade ocupacionais, suas normas de subordinação e serviço, em um grau que tornaria essas normas precedentes àquelas extraocupacionais, como a família e a comunidade. Os autores ressaltam a importância desse desenvolvimento porque, frequentemente, a polícia é chamada a defender leis impopulares e pelas quais muitos policiais sentem pouca simpatia. Nesse sentido, a ordem burocrática se realiza por meio da cadeia de comando hierárquico da organização, e o princípio básico que torna isso possível é a obediência, “o princípio fundamental que liga o membro à organização” (BORDUA e REISS JR., 1966, p. 68), um sinal de seu pertencimento, recompensado através da ideia de honra. Os autores chamam atenção para o fato de que a cadeia de comando como base de legitimidade interna pode se dar em qualquer dos três modelos de dominação legítima weberianos – racional-legal, tradicional ou carismático –, mas que o comando, como princípio, enfoca o comandante, e a exata natureza da ordem concreta, representada pelo princípio do comando em uma situação específica, dependerá do papel do comandante nessa ordem (BORDUA e REISS JR., 1966, p. 71). Tal questão, naturalmente, poderá levar ao aparecimento de uma mística em torno de um indivíduo específico, tão comum em algumas organizações policiais brasileiras, especialmente as polícias militares. As inovações tecnológicas que permitiram a centralização do comando organizacional e o aumento da supervisão do policial de linha, portanto, tiveram implicação direta na legitimação dessa dinâmica organizacional, baseada na cadeia de comando e realizada através do ideal burocrático.

Entretanto, como afirma Poncioni (2003, pp. 63-64), o trabalho policial cotidiano não corresponde à estrutura burocrática ideal, já que, embora a polícia seja formalmente organizada como uma burocracia, a maior parte de seu trabalho não segue ordens explicitamente definidas, mas apenas diretivas de serviço. Ou, da mesma forma, o trabalho não pode ser delegado, como resposta a uma demanda específica da cadeia de comando, dado o caráter eminentemente reativo da atividade policial (a maioria dos fatos conhecidos pela polícia vem de chamadas de serviço). Igualmente, uma das mais importantes referências formais a orientar o trabalho, a lei, não é capaz de, *per se*, oferecer respostas satisfatórias a muitas das demandas de serviço, especialmente quando elas são voltadas àquilo a que se convencionou chamar na literatura inglesa de manutenção da ordem, ou seja, demandas voltadas a ocorrências sem um crime específico a ser sancionado, mas em que o trabalho do policial é fundamental para a manutenção da paz, como, por exemplo, no gerenciamento do desentendimento entre duas pessoas².

Esse é o problema da discricionariedade do policial no exercício de suas funções, tal como antecipado no início deste texto. Nas palavras de Wilson,

formalmente, a polícia não tem nenhuma discricionariedade: de acordo com a lei eles supostamente devem deter todas as pessoas que cometeram um crime. De fato, os próprios policiais reconhecem que a discricção (do policial no exercício do seu trabalho) é inevitável, em parte porque é inviável observar todas as possíveis infrações; em parte porque muitas leis requerem interpretação para serem operacionalizadas (...); em parte porque a polícia acredita que a opinião pública não toleraria uma política de sanção absoluta de todas as infrações possíveis; e (...) frequentemente porque as pessoas discordam sobre se determinadas atividades (como infrações leves de trânsito, por exemplo) são condutas que constituem, de fato, algo errado e algo que mereça, portanto, ser sancionado. (WILSON, 1973, pp. 6-7)

A característica de discricionariedade do trabalho policial, *vis-à-vis* a questão da burocracia, portanto, colocaria um problema para as demandas de profissionalização da polícia, especialmente porque, como aponta Wilson (1973, p. 7), na polícia a discricionariedade aumenta à medida que se desce na hierarquia.

2 Para a ideia de manutenção da ordem, ver, especialmente, Wilson (1973), Wilson e Kelling (2000), Skolnick (1966) e Bittner (1967).

Para Weinberger (1991), a discricção presente na ação do policial de linha o distancia do burocrata puro, enquanto a ausência de um corpo especializado de conhecimento parece excluí-lo do conjunto dos profissionais. Nesse sentido, coloca a autora, “como pesar a balança em direção ao profissionalismo quando muitas das características da sua função são eminentemente burocráticas por natureza?” (WEINBERGER, 1991, p. 75). Na visão de Walker (1977, pp. 55-56), a discricionariedade seria um dos dilemas desse modelo de profissionalização, dado que o ideal profissional supõe que o indivíduo exerce considerável discricção, com base em seu treinamento e na sua aderência ao ideal de serviço. E o desenvolvimento do modelo profissional-burocrático de policiamento, por outro lado, procurou limitar a discricção do policial de linha, colocando-o sob controle burocrático para se conseguir algum grau de uniformidade na prática policial.

Reiss Jr. (2003, pp. 90-95) evidencia a gravidade desse problema: as organizações policiais devem ser responsabilizadas perante autoridades públicas. Para diminuir sua vulnerabilidade, as polícias desenvolveram mecanismos legitimados publicamente, que vão desde sistemas próprios de investigação e disciplina, muitas vezes com unidades de policiamento próprias, até a transferência da responsabilização da organização para o indivíduo. Walker vai ainda mais longe, ao afirmar que a diferença entre burocratização e profissionalização não é uma questão de semântica (WALKER, 1977, p. 136). Se a burocratização supõe o desenvolvimento de procedimentos internos formais e elaborados cujo objetivo é submeter o policial de linha a um controle e a uma supervisão mais diretos, isso não é o mesmo que profissionalização. Por essa ideia se entende a capacidade de cada praticante de desenvolver um julgamento próprio sobre sua atuação no seu campo profissional, como é comum a médicos, engenheiros e advogados.

Assim, a partir dos anos 1950, até meados dos anos 1970, uma série de estudos empíricos passou a evidenciar os problemas da discricionariedade policial, potencializados pelo modelo profissional-burocrático de policiamento.

3. A 'descoberta' da discricionariedade e a crise do modelo profissional-burocrático

Goldstein (1990) aponta que os arquitetos do modelo profissional viam os desenvolvimentos que estavam provocando como instrumentos para fazer a polícia estar cada vez mais atenta para a necessidade de agir dentro da lei, com as proteções apropriadas aos direitos de todos os cidadãos, incluindo aqueles acusados de crimes. Muitas das ações do programa de reformas visavam instilar nos policiais um forte compromisso com a supremacia da lei e com a importância do tratamento equânime. Entretanto, estudos dos anos 1960 e 1970 evidenciaram “uma enorme distância entre a prática e a imagem da polícia. Eles identificaram problemas no policiamento que não eram simplesmente produto de um gerenciamento incompetente, mas, em lugar disso, reflexos da alta complexidade inerente ao trabalho policial” na sociedade moderna (GOLDSTEIN, 1990, pp. 7-9).

Para Kelling e Moore, no início da década de 1960 as taxas de criminalidade e a sensação de insegurança começaram a subir nas grandes cidades do mundo (KELLING e MOORE, 1988, pp. 8-9). Os movimentos antiguerra e a luta pelos direitos civis das minorias (especialmente nos Estados Unidos e na Europa) passaram a evidenciar o tratamento inadequado que muitos recebiam da polícia. O caráter conservador das organizações policiais, sempre vinculadas ao *status quo*, passou a ficar mais evidente. Especialmente importantes foram as descobertas de que a discricionariedade era uma característica do trabalho policial e que as atividades de implementação da lei correspondiam a apenas uma pequena parte das tarefas do policial de linha.

Como atestou Goldstein (1990, pp. 8-9): 1) arranjos informais destinados a gerenciar incidentes e problemas de comportamento nas ruas eram mais comuns, por parte dos policiais, do que a aderência a procedimentos formalmente estabelecidos; 2) as pressões do volume de ocorrências, da opinião pública, das outras agências do Sistema de Justiça Criminal, além dos interesses e predileções pessoais dos funcionários do sistema, eram percebidos como mais importantes e influentes sobre o modo de trabalho da polícia e do resto do Sistema de Justiça Criminal do que a lei, tal como representada na Constituição Federal, por leis estaduais ou posturas municipais; 3) a detenção pela polícia, comumente associada ao primeiro passo da persecução criminal,

era utilizada para alcançar todo um outro conjunto de objetivos, além daqueles associados à persecução criminal propriamente dita, tais como a investigação, a punição arbitrária, a promoção de embaraço ou mesmo a proteção de suspeitos ou conhecidos da polícia; 4) uma grande variedade de métodos informais, exteriores à lógica formal de funcionamento do Sistema de Justiça Criminal, era adotada pela polícia para o cumprimento de suas responsabilidades e para a realização das expectativas que o público mantém sobre o trabalho policial (especialmente em atividades relacionadas à captação e ao controle de informantes e ao policiamento de áreas sensíveis, tais como das drogas e da prostituição). Concluindo, policiais exerciam rotineiramente um grau imenso de discricionariedade enquanto decidiam como lidar com a tremenda variabilidade de situações e circunstâncias que enfrentavam no cotidiano.

Pesquisas empíricas começaram a evidenciar e aprofundar essas constatações. A de Westley (1953), por exemplo, em um departamento de polícia de uma cidade americana de médio porte, chega à conclusão de que o uso, por parte de policiais, de violência física contra criminosos ou mesmo pessoas suspeitas de um crime, era visto por pelo menos 69% dos policiais de linha como aceitável, justo e esperado, já que constituía uma forma efetiva de resolver os problemas (WESTLEY, 1953, pp. 34-41). Para o pesquisador, o quadro é resultado do desejo de defender e melhorar o status da profissão e do departamento de polícia, na ausência de meios legais disponíveis para resolver o problema de apreensão de criminosos importantes, identificar desviantes perigosos ou fazer alguém confessar um crime. Nesse sentido, a violência era percebida pelos policiais como algo funcional para se atingir um objetivo institucional e ocupacional, considerado independente e com prevalência sobre o mandato legal da polícia.

Skolnick (1966), em seu clássico estudo da polícia da cidade de Oakland, procurou observar a influência de fatores organizacionais na discricionariedade do policial e no resultado de encontros entre policiais e cidadãos. Constatou, assim, que o desempenho do papel social da polícia continha duas variáveis principais, o perigo e a autoridade, que deveriam ser interpretadas à luz da “constante” pressão para parecer eficiente (SKOLNICK, 1966, pp. 44-70). O elemento do perigo parece fazer o policial especialmente atento aos sinais que indicam o potencial para a violência e para a quebra das leis. Como resultado,

o policial é geralmente uma pessoa que aprende a desenvolver a característica de “suspeição” frente aos outros. Esse elemento tende a isolá-lo socialmente tanto do segmento da sociedade que ele considera simbolicamente perigoso como, e também do cidadão convencional com quem ele se identificaria.

O elemento da autoridade reforça o elemento do perigo no desenvolvimento desse isolamento social. Tipicamente, o policial é requerido a fazer valer leis que representam uma moral puritana, tais como as que sancionam o uso de álcool ou a prostituição, e leis que regulam o curso da atividade pública das pessoas, tais como infrações de trânsito. Nessas situações, ele interfere no comportamento das pessoas, cuja resposta típica é questionar o reconhecimento da autoridade do policial em fazê-lo, reforçando sua obrigação como policial de responder ao perigo potencial que tal questionamento representa. Logo, quanto mais exposto ao perigo (real ou simbólico), maior a dificuldade no desenvolvimento de um comportamento mais parcimonioso no exercício de sua autoridade. Evidentemente, esse comportamento variará de acordo com as relações entre a organização policial e a comunidade, a característica substantiva da lei criminal e as condições sociais da comunidade, além das pressões para a produção e a eficiência.

Essas considerações indicavam que o exercício da discricionariedade pelo policial levava em consideração fatores específicos, como resultado em parte dos requerimentos colocados a ele pelo departamento de polícia e, em parte, de suas concepções morais, que, por sua vez, eram influenciadas por seu padrão ocupacional. A conclusão (SKOLNICK, 1966, pp. 230-245) do estudo apontou para a interferência de cinco fatores do meio ocupacional na ideia de que o principal objetivo da conduta policial é a concepção da ordem sob a prescrição da lei. São eles: 1) a relação entre a lei, o meio ocupacional e a “personalidade de trabalho” do policial; 2) a necessidade que o policial sente de manter sua posição de autoridade em uma dada situação; 3) a socialização do policial, especialmente naquilo que ela influencia em seus preconceitos e estereótipos; 4) a pressão por produção, isto é, por ser mais eficiente do que legal, quando as duas normas estiverem em conflito; e, finalmente, 5) a característica de baixa visibilidade da conduta policial.

Com outro tipo de problema em mãos, Bittner (1967) partiu da ideia de que existem dois domínios relativamente independentes de atividade policial: um relacionado à perseguição criminal e outro relacionado a todas as outras atividades da prática policial. Ao segundo tipo denominou “manutenção da paz” (*peace officers*). Estudando policiais que trabalhavam em áreas degradadas, o autor observou que os problemas encontrados pela polícia estavam relacionados à ausência de um sentido, por parte dos moradores, de pertencimento às práticas usuais da sociedade, isto é, à falta de um pano de fundo de comprometimento com a rotina da sociedade tradicional tal como estruturada por posições de status regulamentadas socialmente, como acontece com mendigos e pedintes. Por isso, o policial via seu trabalho como mantenedor da paz entre os habitantes dessas áreas degradadas, ou seja, devia “proteger os cidadãos uns dos outros, para evitar a predação eventual” (1967, pp. 700-706). Assim, a ação policial como restrita aos ditames da lei era simplesmente a aparência de uma intervenção que era, de fato, baseada em todo um outro conjunto de considerações, mesmo que a lei fosse invocada para legitimá-la. Na verdade, a lei era uma referência, um recurso simbólico a ser utilizado para a solução de problemas práticos na manutenção da paz. Ressaltava Bittner:

A observação levou à conclusão de que, no exercício da manutenção da paz, o policial encontra oportunidades com as quais lida através da ação coercitiva. Fazendo isso, invoca as normas legais. O problema que ele enfrenta como policial, entretanto, não é saber que bêbados, pedintes ou desordeiros deve prender e quais deve relevar como exceções à regra. Em vez disso, o problema é saber de que forma, quando alguém necessita ser preso, a ele deve ser imputada a bebedeira ou a desordem. (...) Qualquer conjunto de normas pode ser usado dessa maneira, desde que sancione formas relativamente comuns de comportamento. (BITTNER, 1967, p. 710)

Nesse sentido, o policial habilidoso seria aquele que conseguisse usar a lei de forma “artesanal” para prevenir que os habitantes das áreas degradadas afundassem ainda mais em sua miséria. Organizacionalmente, Bittner observou uma completa ausência de controle disciplinar sobre as atividades dos patrulheiros de áreas degradadas, fruto da concepção de que o policiamento de manutenção da paz demanda uma liberdade

discricionária. O policial “toma decisões com base em variáveis relacionadas a complexas situações sobre as quais ele tem um imenso e detalhado conhecimento” (BITTNER, 1967, p. 715).

James Q. Wilson (1973) empreende, no final dos anos 1960, um estudo comparativo entre o policiamento de oito cidades de tamanho médio em três estados americanos. Suas preocupações principais eram com as diferenças nos estilos organizacionais de policiamento, a discricionariedade do policial de linha e a relação entre essas duas variáveis e a estrutura social e política das comunidades pesquisadas (Wilson apud REINER, 1992, pp. 133-134). Wilson evidenciou (1973, p. 278) que os problemas derivados do exercício dessa discricionariedade eram menores em comunidades onde havia um maior consenso valorativo sobre o nível apropriado de ordem e o tipo de pessoa ou comportamento que pode, empiricamente, indicar um potencial comportamento criminal. Comunidades onde não havia esse consenso ou onde havia uma grande divisão de classe ou questões raciais apresentaram um número maior de problemas ligados à discricionariedade policial.

Assim, segundo Wilson (1973, p. 145), departamentos de polícia em que os principais problemas são de manutenção da ordem e não de implementação da lei, por exemplo, apresentam um estilo “vigilante” (*watchman*) de policiamento. Nesse caso, a polícia não apenas enfatizava a ordem em detrimento do fazer valer a lei, mas também leva em consideração as características de grupos sociais específicos no julgamento da seriedade de uma infração (em geral quando não é cometido um crime mais grave), deixando que acordos informais prevaleçam sobre a aplicação estrita da lei. A consequência disso é a prevalência de um tipo de “justiça distributiva”, reforçada por definições organizacionais sobre o que deve ou não ser feito: por exemplo, em que situações um grupo social específico deve ou não ser sancionado.

Da mesma forma, Wilson observou dois outros estilos – o legalístico e o de serviço. No primeiro, a polícia age como se houvesse apenas uma definição de conduta possível – a da lei –, gerenciando questões de manutenção da ordem como se fossem de implementação da lei. Esse estilo esteve sempre associado a uma alta prevalência de políticas organizacionais específicas, como mudanças no departamento de polícia após um escândalo de corrupção. No segundo caso, típico de comunidades “homogêneas” de classe média, a polícia via seu papel como

o de “proteger a definição comum de ordem pública”, o que pode ser explicado pelo aparente alto grau de homogeneidade entre os cidadãos e pelo consenso sobre as circunstâncias em que a polícia deve ou não intervir – e de que maneira – e, portanto, que circunstâncias devem ser objeto de sanção pública.

A conclusão do estudo de Wilson (1973, pp. 283-299) ressaltava que o policial de linha não podia ser visto nem como um burocrata, nem como um profissional: ele era um artesão (*craft*) e, como em qualquer atividade artesanal, não possuía um corpo de conhecimento formal em que basear sua atividade. O aprendizado acontece no exercício da própria atividade. O principal grupo de referência eram seus colegas, com quem ele compartilhava suas habilidades especiais e um conhecimento que só pode ser apreendido pela experiência, tornando-os especiais, um grupo à parte da sociedade.

Como nos demais estudos citados, e em muitos outros produzidos nesse período³, o de Wilson chamou a atenção para questões altamente relevantes na consideração do modelo profissional-burocrático de policiamento. Sherman (1974) esquematiza as principais descobertas, algumas das quais citamos a seguir: 1) a ocupação policial é isolada da comunidade, com grande solidariedade interna e segredo; 2) o policial de linha, em virtude de sua extraordinária discricionariedade, é o mais poderoso ator do Sistema de Justiça Criminal; 3) o efeito da ação policial para muitos delinquentes, especialmente jovens, amplifica a seriedade e a frequência de sua delinquência; 4) a variabilidade do comportamento policial depende de fatores situacionais, organizacionais e comunitários específicos; 5) recrutas da polícia não são mais autoritários nem mais desviantes com respeito a qualquer outro grupo social de origem socioeconômica equivalente, mas podem assim se tornar em virtude de socialização ocupacional; 6) a vasta maioria das horas de trabalho dos policiais é gasta em atividades que têm pouca relação com a implementação da lei, mas alta relação com a implementação da ordem ou algum tipo de serviço social; 7) a organização policial é primariamente reativa, trabalhando a partir dos chamados de serviço que recebe dos cidadãos; 8) a subcultura policial frequentemente contém valores gerais e práticas que se desviam fortemente das regras legais e organizacionais; e, por fim, 9) os policiais trabalham em contextos organizacionais não democráticos, com valores antiéticos para o regime democrático que eles, como policiais, deveriam proteger (SHERMAN, 1974, pp. 259-260).

3 Sherman (1974), Goldstein (1990) e Reiner (1992) apresentam excelentes análises da bibliografia da época.

Goldstein (1990) faz ainda outras observações: 1) a polícia faz muito mais do que simplesmente lidar com crimes. Ela lida cotidianamente com muitas formas de comportamento não definidas como criminais; 2) a vasta gama de atividades que o público espera que a polícia desempenhe, incluindo lidar com o medo e reforçar a ordem pública, refere-se a funções hoje consideradas apropriadas à polícia. Da perspectiva da comunidade, elas podem ser tão ou mais importantes do que as tarefas que a polícia desempenha com o comportamento rotulado de criminal; 3) no passado, havia uma excessiva dependência do trabalho policial em relação à implementação da lei criminal. Detenção e indiciamento simplesmente não são medidas efetivas para se trabalhar muitos dos problemas que constituem o campo de atuação da polícia; 4) a polícia usa cotidianamente uma série de estratégias para fazer seu trabalho. A implementação da lei é apenas uma entre muitas outras; 5) a polícia não pode ser autônoma. Sua função sensível requer que ela preste contas através do processo político e da vigilância da comunidade (GOLDSTEIN, 1990, p.11).

Assim, a despeito dos avanços que o modelo profissional-burocrático tenha representado, Goldstein vê como suas principais limitações aquelas em última análise derivadas de uma insuficiente atenção aos problemas substantivos que criam a necessidade dos serviços da polícia. “Passou a ficar cada vez mais claro que as ‘novas’ reformas na polícia deveriam ser baseadas no total reconhecimento da complexidade inerente à tarefa policial.” (1990, p.13).

4. Para além do modelo profissional-burocrático de policiamento: polícia comunitária e solução de problemas

Os últimos 40 anos testemunharam o desenvolvimento de novas soluções organizacionais para a confrontação das limitações do modelo profissional-burocrático de policiamento, especialmente aquelas voltadas à descentralização do comando nas organizações policiais e à reconsideração da comunidade como um interlocutor qualificado na busca da construção de uma nova relação com a polícia. Além de toda a pesquisa empírica sobre a questão da discricionariedade do policial de linha e do contexto sociopolítico

da ação policial, todo um conjunto de investigações passou a questionar o núcleo tecnológico do modelo profissional-burocrático, a patrulha motorizada preventiva e os sistemas de rápido atendimento e despacho.

Em 1972, em uma iniciativa da Police Foundation, o departamento de polícia da cidade de Kansas concordou em executar um estudo experimental compreensivo para analisar a efetividade desse tipo de patrulhamento rotineiro. Com variações artificialmente provocadas nos níveis de patrulhamento, a experiência (levada a termo pelo período de um ano) chegou à conclusão de que a forma e a intensidade de patrulhamento aparentemente não afetaram de forma significativa, como se acreditava, os índices de crimes (medido tanto a partir do registro de ocorrências pela polícia, como por pesquisas de vitimização), a prontidão para o serviço (tempo de resposta das viaturas aos chamados de serviço) e a sensação de segurança da população (KELLING e MOORE, 1988, p.33; KELLING *et al.*, 2003). Outro conjunto de pesquisas, dessa vez sobre o patrulhamento a pé, chegou a resultados então considerados surpreendentes.

Os resultados de experimentos sobre o patrulhamento a pé, quando associados às pesquisas sobre medo e desordem, criaram novas oportunidades para a polícia entender melhor a crescente preocupação dos cidadãos com os fenômenos da desordem urbana (gangues de jovens, prostituição etc.) e trabalhar com as comunidades para resolver esses problemas. A polícia descobriu que, quando perguntavam aos cidadãos sobre suas prioridades, os cidadãos apreciavam essa atitude e ofereciam informações úteis à atividade policial. (KELLING e MOORE, 1988, p.10)

Associados às descobertas do recente desenvolvimento da metodologia de solução de problemas aplicada à atividade policial (GOLDSTEIN, 1990), os resultados dessas pesquisas e as tendências por elas apresentadas passaram a questionar e a contradizer a própria estrutura do pensamento policial, amadurecida com a consolidação do modelo profissional-burocrático, oferecendo uma nova abordagem organizacional para o policiamento hoje reconhecida genericamente pelo termo *polícia comunitária*.

O policiamento comunitário propunha, na perspectiva de Kelling e Moore, seis estratégias principais (1988, pp.11-16): 1) uma nova ênfase na comunidade, que, junto com a lei, passará a representar a base para a construção da legitimidade política da polícia, com estratégias para promover o envolvimento e o suporte à ação policial; 2) a redefinição e a ampliação da função da polícia, que voltará a abraçar as ideias de manutenção da ordem, negociação de conflitos e provisão de serviços como atividades principais; 3) a desconcentração organizacional e a descentralização do poder de decisão para as unidades de linha da organização policial; 4) o incentivo na construção de sólidas relações com a comunidade, seja entre os policiais do nível estratégico, seja entre os policiais de linha; 5) o gerenciamento privilegiando as demandas dos cidadãos, seja no planejamento, seja na ação; 6) a reconceitualização das medidas de avaliação operacional, que também devem passar a considerar variáveis como redução do medo e satisfação dos cidadãos com os serviços policiais, bem como as medidas tradicionais de controle do crime.

Uma das ideias principais desse movimento era a de que “a essência do papel da polícia na manutenção da ordem em uma dada comunidade deve ser o reforço dos mecanismos informais de controle construídos pela própria comunidade. Para a polícia, seria virtualmente impossível prover um substituto para esses mecanismos de controle informais” (WILSON, 1985, p.83).

Como observa Greene (2000), se a profissionalização das organizações policiais veio separá-las das influências políticas e dotá-las de uma racionalidade burocrática, tendo por resultado a preocupação com o controle do crime e a imposição da lei a partir do efeito dissuasório do uso “legítimo” da força, suas consequências apontaram para a alta discricionariedade do policial de linha, para o isolamento social da organização policial e, especialmente, para a construção de um “manto profissional que identifica o policial e seu conhecimento como autoritariamente independentes da sociedade que ele serve” (GREENE, 2000, p. 310). Isso redundaria em um tipo de “reflexividade” da organização policial, “um processo no qual a organização define seus próprios objetivos, constata seu cumprimento através de medidas autorreferidas e declara seu sucesso a partir de imperativos determinados pela própria organização” (GREENE, 2000, p.312), ou seja, em organizações fechadas que determinam sua eficácia através de indicadores que medem, apenas, sua própria atuação, legitimando-a.

Assim, a ideia de *polícia comunitária* viria em resposta a esses problemas, redefinindo o papel da própria polícia em direção a uma perspectiva mais centrada na prevenção criminal e com foco em ações que atendam a dimensões subjetivas da interpretação da ordem pública (como a ideia do medo do crime), responsáveis ou diretamente relacionadas à qualidade de vida das pessoas. Assim, procurar-se-ia empregar um grande esforço na construção de parcerias com a comunidade, que tem grande capacidade de colaboração com a polícia em questões de crime e desordem por ela vivenciadas. Nesse sentido, expandem-se dramaticamente a natureza das atividades desempenhadas pelos policiais na comunidade e as habilidades demandadas deles, retirando-se o foco da perspectiva tradicional de imposição da lei.

As consequências dessa perspectiva apontariam para a preocupação tanto com os *meios* como com os *fins* do policiamento. No primeiro caso, exigir-se-iam outros instrumentos para a consecução da atividade da polícia além da referência à lei criminal; e, no segundo, o policial seria visto como uma pessoa capaz de dimensionar os problemas e mobilizar a comunidade e outras organizações em sua resolução. Uma proposta, portanto, que demandaria uma formação mais generalista e humanista do policial, a descentralização organizacional na administração policial e, especialmente, a valorização do conhecimento e da experiência do próprio policial, independentemente de sua posição hierárquica. São, portanto, grandes desafios, especialmente para um modelo extremamente hierarquizado de organização policial, tal como se desprende da evolução do modelo profissional-burocrático.

5. Conclusão: a incorporação do modelo profissional-burocrático em alguns aspectos do universo policial brasileiro

A análise apresentada evidenciou as características e os dilemas do grande movimento de profissionalização das organizações policiais, vivenciado durante o século XX nos países centrais.

Muitas dessas características conformaram um modelo institucional que tem influenciado sobremaneira as polícias brasileiras, especialmente as militares, do ponto de vista seja dos valores e desenhos organizacionais e culturais, seja do uso da tecnologia, ou mesmo no que se refere às políticas operacionais.

Instrumentos operacionais como centrais de atendimento e despacho de viaturas, pontos-base e cartões-programa, ou modelos e políticas operacionais, como polícia de resultados e polícia comunitária, transformaram-se no senso comum do fazer policial nas grandes cidades brasileiras. Nossas organizações policiais amadureceram institucionalmente, em especial nos últimos 30 anos, transformando -se em grandes organizações burocratizadas, centralizadas e altamente hierarquizadas, muitas vezes com milhares de membros organizados segundo linhas de comando semimilitarizadas. Entretanto, elas estão ainda muito distantes de alcançar o status profissional de suas congêneres americanas, canadenses, inglesas ou francesas. A título de exemplo, a despeito de encontrarmos, na maioria das grandes polícias brasileiras, realizações equivalentes àquelas esquematizadas por Walker (1977), resumidas no Quadro 1, apenas em 2010 o Ministério da Educação incluiu a segurança pública como uma área de conhecimento específica no Catálogo Nacional dos Cursos Superiores, mesmo assim para iniciativas restritas a profissionais do campo e apenas no nível tecnológico.

Muitas das incorporações desse modelo, para o caso brasileiro, precisam ser mais bem analisadas. Bordua e Reiss, por exemplo, mostram que a centralização do comando e do controle organizacionais foi uma das formas pelas quais a polícia se tornou capaz de gerenciar, no período clássico, “a tendência para a corrupção inerente aos departamentos de polícia organizados segundo a hierarquia tradicional” (1966, p.72), mas que isso trazia problemas para o desenvolvimento de controles profissionalizados nos sistemas policiais.

Um modelo de controle profissional respeita um sistema de decisão mais ou menos descentralizado, em que a burocracia central, no limite, apenas desenvolve a política mais geral e os princípios que guiam o profissional. (...) [No caso da polícia,] as proibições formais, relacionadas ao funcionamento do Sistema de Justiça Criminal, além das novas tecnologias (comunicações e mobilidade), desenvolvidas através da bandeira da profissionalização, serviram para diminuir, ao invés de aumentar, a capacidade de decisão discricionária dos subordinados. As organizações policiais se tornaram “profissionalizadas”, não seus membros. (BORDUA e REISS 1966, p. 72)

Características próprias da cultura ocupacional das polícias brasileiras, de forma genérica mas especialmente no caso das polícias militares, tendem, entretanto, a tornar ainda mais complexa a questão da relação entre o comando, a discricionariedade e a profissionalização. Se, no caso das polícias americanas, por exemplo, “o status profissional básico tende a se sobrepor não apenas às diferenças entre organizações policiais, mas também às diferenças entre as posições de uma mesma hierarquia” (BORDUA e REISS, 1966, p. 72), já que há uma única entrada na carreira (como praça) e o policial em posição de comando já vivenciou a posição do seu subordinado, no caso brasileiro, devido à ausência ou à precariedade da consolidação de um status profissional, não existe entrada única para as carreiras policiais. Além disso, frequentemente se colocam barreiras institucionais à mobilidade entre postos, que é determinada por critérios corporativos ou de certificação educacional, reforçando as distinções entre oficiais e praças, ou entre comandantes e subordinados.

Logo, as barreiras de classe colocadas à promoção a posições de comando, além de ampliarem as distinções entre comandantes e comandados, tendem a reforçar as diferenças entre gestores e policiais de linha, opondo e entrincheirando as respectivas culturas ocupacionais (PAIXÃO, 1982; RIBEIRO, CRUZ e BATTUCCI, 2005). Essa característica se maximiza com o passar do tempo na carreira, já que a maioria dos policiais em função de mando tende a assumir cada vez mais postos em atividades de administração ou de assessoria, especialmente no caso de oficiais nas polícias militares e de delegados nas polícias civis.

Assim, fica patente, no caso brasileiro, que a assunção de características do modelo profissional-burocrático, especialmente aquelas de cunho organizacional, tem evidenciado um distanciamento entre a atividade de gestão e a atividade do policial de linha, minimizando a importância simbólica e estratégica deste.

Essa constatação sugere a hipótese de que a maior profissionalização da atividade de assessoria ou gestão nas organizações policiais poderia estar levando, no caso brasileiro, ao aumento do isomorfismo institucional (DIMAGGIO e POWELL, 2005, p. 81) em relação a um movimento mais amplo, surgido da crítica ao modelo profissional-burocrático em favor da assunção de estratégias e filosofias operacionais como a polícia comunitária e a metodologia de solução de problemas (GOLDSTEIN, 1990; KELLING e MOORE, 1988; KELLING

e COLES, 1997; WILSON, 1985; WILSON e KELLING, 2000). Na ausência de determinados condicionantes específicos, tais como a capacidade de escalonar prioridades e a suficiência de recursos organizacionais necessários, essas alternativas estariam vinculadas à construção da legitimidade institucional da organização, a despeito da eficácia operacional das políticas adotadas. Assim, do ponto de vista organizacional, a profissionalização da gestão tenderia a diminuir ou a postergar a necessidade da profissionalização do policial de linha pela assunção cerimonial dessas inovações programáticas no cotidiano da atividade operacional, e, conseqüentemente, a diluir o impacto organizacional que essas mudanças implicariam.

Na visão de Saporì (2007, pp.57-58), as organizações que refletem regras institucionais do ambiente (tais como as políticas) tenderiam a deslocar sua estrutura formal das incertezas da atividade técnica (e, portanto, das demandas de eficiência e eficácia), tornando-se frouxamente articuladas. Assim, muitas características estruturais seriam produto de um processo de conformação organizacional a mitos institucionalizados no ambiente social (MEYER e ROWAN, 1977, pp. 343-344).

Crank e Langworthy (1992, pp. 342-345) chamam a atenção para aspectos que revelam quão afetadas são a estrutura e as atividades de uma organização policial pelo ambiente institucional. Entre esses aspectos, estão a aparência (os policiais devem se conformar às expectativas sobre o modo como um policial genérico deve ser reconhecido); a complexidade e a especialização (relacionadas às expectativas sobre o que a polícia deveria fazer e não sobre o que ela de fato faz, tal como acontece com a proliferação de unidades especializadas nas organizações policiais brasileiras. Sua complexidade é cerimonial, isto é, a especialização não se relaciona ao aumento da eficiência); e a persistência no uso de estratégias tradicionais (tais como a patrulha aleatória preventiva, cuja ineficiência já foi demonstrada empiricamente⁴).

Nesse sentido, como afirma Saporì, o deslocamento entre os mitos institucionais e as demandas da atividade prática gera o fenômeno da frouxa articulação entre a estrutura formal de uma organização e suas atividades práticas: a organização garante legitimidade na medida em que se conforma cerimonialmente aos mitos institucionais, especialmente através da adequação de sua estrutura. Na execu-

4 Ver Kelling (2003).

ção de suas atividades, entretanto, “prevalece um conjunto de procedimentos informalmente instituídos, pautados por parâmetros distintos daqueles prescritos na formalidade” (SAPORI, 2007, p. 59). Logo,

a polícia comunitária se torna a forma “correta” de desenvolver o trabalho policial, porque seus valores intrínsecos – construir ligações positivas com a comunidade – são assumidos como pressupostos, da mesma forma que as estratégias operacionais que permitem essas ligações. Assim, pressões para a conformidade institucional facilitam (e premiam) a adoção de elementos da polícia comunitária. (CRANK, 2003, p. 193)

O sentido substantivo de políticas como a polícia comunitária e o uso de metodologias de solução de problemas, ou mesmo a análise dos instrumentos institucionais alocados para essas iniciativas no universo policial brasileiro, ultrapassa o escopo deste artigo. As hipóteses associadas a sua incorporação e transformação na realidade policial brasileira, entretanto, ressaltam algumas das limitações colocadas às conquistas que esse modelo apresentou nos países centrais.

Referências

- BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. (2010), “A evolução institucional da polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada”. Revista Brasileira de Segurança Pública, Ano 4, nº 7.
- BAYLEY, David H. (2001), Padrões de policiamento. São Paulo, Edusp.
- BITTNER, Egon. (1967), “The Police on Skid-Row: A Study of Peace Keeping”. American Sociological Review, Vol. 32, nº 5, pp. 699-715.
- BONELLI, Maria da Glória. (2002), Profissionalismo e política no mundo do direito. São Carlos, EdUFScar.
- BORDUA, David J. [e] REISS JR., Albert J. (1966), “Command, Control and Charisma: Reflections on Police Bureaucracy”. American Journal of Sociology, Vol. 72, nº 1, pp. 68-76.
- CRANK, John P. (1994), “Watchman and Community: Myth and Institutionalization in Policing”. Law and Society Review, Vol. 28, nº 2.
- _____. (2003), “Institutional Theory of Police: A Review of the State of the Art”. Policing: An International Journal of Police Strategies and Management. Vol. 26, nº 2.
- _____. [e] LANGWORTHY, Robert. (1992), “An Institutional Perspective of Policing”. Journal of Criminal Law and Criminology. Vol. 83, nº 2.
- DiMAGGIO, Paul J. [e] POWELL, Walter W. (2005), “A gaiola de ferro revisitada: Isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais”. Revista de Administração de Empresas, Vol. 45, nº 2.
- GOLDSTEIN, Herman. (1990), Problem Oriented Policing. Nova York, McGraw Hill.
- GREENE, Jack R. (2000), “Community Policing in America: Changing the Nature, Structure and Function of the Police”. Criminal Justice 2000. Washington, United States Department of Justice, National Criminal Justice Reference Service, Vol. 3, pp. 299-370.

- JERMIER, John M. [e] BERKES, Leslie J. (1979), “Leader Behavior in a Police Command Bureaucracy: A Closer Look at the Quasi-military Model”. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 24.
- KELLING, George L. [e] MOORE, Mark H. (1988), “The Evolving Strategy of Policing”. *Perspectives on Policing*, National Institute of Justice. United States Department of Justice, nº 4.
- KELLING, George L. [e] COLES, Catherine M. (1997), *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in our Communities*. Nova York, Touchstone.
- KELLING, George L.; PATE, Tony; DIECKMAN, Duane [e] BROWN, Charles E. (2003), “The Kansas City Preventive Patrol Experiment: A Summary Report”. Police Foundation, 2003. Disponível on-line em www.policefoundation.org.
- MANNING, Peter K. (1997), *Police Work: The Social Organization of Policing*. Prospect Heights, Waveland Press.
- MEYER, John W. [e] ROWAN, Brian. (1977), “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”. *American Journal of Sociology*, Vol. 83, nº 2, pp. 340-363.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. (1982), “A organização policial numa área metropolitana”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Vol. 25, nº 1, pp. 63-85.
- PONCIONI, Paula. (2003), “Tornar-se Policial: A construção da identidade profissional do policial do Estado do Rio de Janeiro”. Tese (doutorado). Universidade de São Paulo.
- _____. (2005), “O modelo profissional policial e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro”. *Sociedade e Estado*, Brasília, Vol. 20, nº 3, pp. 585-610.
- REINER, Robert. (1992), “The Politics of the Police”. Toronto, The University of Toronto Press.
- REISS JR., Albert. J. (2003), “Organização da polícia no século XX”. Em: TONRY, Michael [e] MORRIS, Norval. *Policamento moderno*. São Paulo, Edusp.

- RIBEIRO, Ludmila M. L.; CRUZ, Marcus G. [e] BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. (2005), “Relação indivíduo e instituição total: Socialização, controles e coesão internos em uma organização policial”. *Revista do Serviço Público*. Vol. 56, nº 3, pp. 295-308.
- TONRY, Michael [e] MORRIS, Norval (orgs). (1992), *Modern Policing*. Chicago, The University of Chicago Press.
- SAPORI, Luís Flávio. (2007), *Segurança pública no Brasil: Desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- SHERMAN, Lawrence W. (1974), “The Sociology and the Social Reform of the American Police: 1950-1973”. *Journal of Police Science and Administration*. Vol. 2, nº 3, pp. 255-262.
- SKOLNICK, Jerome. (1966), *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*. Nova York, John Wiley and Sons.
- _____ [e] FYFE, James J. (1993), *Above the Law: Police and the Excessive Use of Force*. Nova York, The Free Press.
- TROJANOWICZ, Robert [e] BUCQUEROUX, Bonnie. (2003), “Policamento comunitário: Como começar”. São Paulo, Polícia Militar do Estado de São Paulo.
- WALKER, Samuel. (1977), *A Critical History of Police Reform*. Lexington, Lexington Books.
- _____. (1992), *The Police in America: An introduction*. Nova York, McGraw Hill.
- _____. (2000), “Broken Windows and Fractured History: The Use and Misuse of History in Recent Police Patrol Analysis”. Em: OLIVER, Willard M. *Community Policing, Classical Readings*. Upper Saddle River, Nova Jersey, Prentice Hall.
- WEINBERGER, Barbara. (1991), “Are the Police Professionals? An Historical Account of the British Police Institution”. Em: EMSLEY, Clive. [e] WEINBERGER, Barbara. *Politics, Professionalism and Public Order 1850-1940*. Westport, Greenwood Press, pp. 74-89.
- WESTLEY, William A. (1953), “Violence and the Police”. *American Journal of Sociology*, Vol. 59, nº 1, pp. 34-41.

WHITE, Susan O. (1972), "A Perspective on Police Professionalization". *Law and Society Review*.

WILENSKY, Harold L. (1964), "The Professionalization of Everyone?". *American Journal of Sociology*. Vol. 70, nº 2, pp. 137-158.

WILSON, James Q. (1973), *Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities*. Nova York, Atheneum.

_____. (1985), *Thinking about Crime*. Nova York, Vintage Books.

_____. [e] KELLING, George L. (2000), "Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety". Em: OLIVER, Willard M. *Community Policing, Classical Readings*. Upper Saddle River, Nova Jersey, Prentice Hall Ed.