

Conselho Editorial

Bertha K. Becker
Candido Mendes
Cristovam Buarque
Ignacy Sachs
Jurandir Freire Costa
Ladislau Dowbor
Pierre Salama

Roberto Kant de Lima, Lucía Eilbaum
e Lenin Pires (orgs.)

**Conflitos, direitos e moralidades
em perspectiva comparada**

Volume I

NUFEP/UFF – FINEP-PRONEX (FAPERJ/CNPq)

Copyright © dos autores, 2010

Direitos reservados para esta edição

Editora Garamond Ltda

Rua da Estrela, 79 - Rio Comprido - RJ

20251-021 – Rio de Janeiro, Brasil

Tel/fax: (21) 2504-9211

www.garamond.com.br

editora@garamond.com.br

Revisão: Carmem Cacciacarro

Editoração Eletrônica: Luiz Oliveira

Capa: Anderson Leal / Estúdio Garamond

Fotografia da capa: Hendrik Dacquín, disponível em

<http://www.flickr.com/photos/loufi/6525630/>

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

C759

v.1

Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada,
volume I / organizadores Roberto Kant de Lima, Lucía Eilbaum e
Lenin Pires. - Rio de Janeiro : Garamond, 2010.
304p. : il.

Inclui bibliografia
ISBN 978-85-7617-178-2

1. Segurança pública - Aspectos sociais - Estudos comparados.
2. Assistência judiciária. 3. Direitos humanos. 4. Sistemas de
segurança. I. Lima, Roberto Kant de. II. Eilbaum, Lucía. III. Lenin
Pires.

10-0963. CDD: 363.2 CDU: 351.74

04.03.10 12.03.10 017943

Todos os direitos reservados. A reprodução não-autorizada desta
publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui vio-
lação da Lei nº 9.610/98.

Sumário

Apresentação · 7

Roberto Kant de Lima, Lenin Pires e Lucía Eilbaum

Concepções de igualdade e (des)igualdades no Brasil
(uma proposta de pesquisa) · 19

Luís Roberto Cardoso de Oliveira

Parte I

As mercadorias e seus estabelecimentos:
um olhar comparativo sobre o comércio ambulante
nos trens do Rio de Janeiro e de Buenos Aires · 37

Lenin Pires

“Choque de ordem na Lapa”: uma análise sobre
as lógicas e práticas de policiamento no “centro
cultural” do Rio de Janeiro · 71

Haydeé Caruso

Policiamento das incivilidades e demandas por segurança
em Montreal (Canadá): percepções da comunidade e
práticas policiais · III

Marie-Eve Sylvestre

Engenharias do policiamento em Portugal.
No campo com os policiais de segurança pública · 143

Susana Durão

As delegacias especializadas de atendimento à mulher
no Estado do Rio de Janeiro na visão de suas delegadas · 163
*Lana Lage da Gama Lima, Sabrina Souza da Silva,
Paula de Carvalho Neves e Leonardo Mendes Barbosa*

Parte II

Administração de conflitos judiciais em mercados
metropolitanos brasileiros: consequências e dissonâncias na
atualização de modelos avançados de Estado e de mercado · 193
Maria Stella Amorim

Sentidos de justiça e reconhecimento em formas
extrajudiciais de resolução de conflitos em Belo Horizonte · 221
*Daniel Simião, Vitor Barbosa Duarte,
Natan Ferreira de Carvalho, Pedro Gondim Davis*

Acesso à Justiça e resolução de conflitos.
Os serviços dos Centros de Integração da Cidadania na
percepção de seus usuários · 251
Jacqueline Sinhoretto e Liana de Paula

Fábrica de carimbos: mediação de conflito e papel do
Judiciário no JECRIM-Belo Horizonte (MG) · 275
Andréia dos Santos e Eduardo Batitucci

Apresentação

Esta coletânea constitui o primeiro volume de uma série que reúne produtos acadêmicos de um conjunto de iniciativas realizadas por uma rede de pesquisadores que, há vários anos, vem se dedicando de forma conjunta ao estudo dos processos de administração institucional de conflitos em perspectiva comparada. Tal rede foi formalizada em 2002, com a criação da Rede Internacional de Investigação sobre a Justiça e a Criminalidade (RIEC), na qual vêm colaborando pesquisadores nacionais e internacionais na realização de estudos empíricos comparados sobre questões vinculadas à administração policial e judicial dos conflitos no espaço público.¹

Com o passar dos anos, a organização contínua de mesas-redondas, palestras e grupos de trabalho em eventos acadêmicos reconhecidos na área das ciências sociais e humanas,² a organização de seminários nacionais e internacionais, a participação de pesquisadores doutores em bancas de mestrado e doutorado e a realização de publicações conjuntas, entre outras atividades, permitiram a divulgação do trabalho desenvolvido pela Rede. Assim, ela foi, progressivamente, incorporando outros grupos de pesquisa e pesquisadores que partilhavam não apenas uma temática, mas também a convicção de que o trabalho comparativo e em rede era o caminho para produzir um entendimento sociológico dos significados e o funcionamento dos sistemas de justiça criminal e segurança pública,

1 Atualmente a rede reúne pesquisadores da Argentina, Angola, Brasil, Canadá, França e Portugal.

2 Os pesquisadores da rede têm participado sistematicamente das reuniões da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), da Associação Nacional de História (Anpuh), na Reunião de Antropologia do Mercosul (RAM), dos encontros da Associação de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), da Associação Latino-americana de Antropologia (ALA), do Congresso Luso-Afro Brasileiro de Ciências Sociais, das Jornadas de Investigación en Antropología Social organizadas pela Sección de Antropología Social da FFyL-UBA.

- . Au cœur de la vie montréalaise. *Le nouveau schéma de couverture*, 30 mar. 2007.
- . *Plan d'action concernant les jeunes de la rue, 2005-2008*. 2005.
- . Projet Robot-Cam. *Rapport d'évaluation*, 6 nov. 2004a.
- . *Rapport de rétroaction sur le programme incivilités, itinérance, squeegees et jeunes de la rue*, set. 2004b.
- . *Rapport sur l'optimisation de la police de quartier*. 2003.
- . Réponses aux attentes de la population. *Rapport du sous-comité Incivilité*. 2002.
- STATISTICS CANADA. *A Profile of Perceptions of Incivility in the Metropolitan Landscape*. 2008.
- SYLVESTRE, M-E. Policing the Homeless in Montreal: Is this really what the Population Wants? *Policing and Society*, 2009 (forthcoming).
- . Policing Disorder and Criminalizing the Homeless in Montreal and Rio de Janeiro: A Critique of the Justifications of Repression in Law and Practice, S.J.D. Dissertation, Harvard University, 2007.
- VILLE DE MONTRÉAL. Ville-Marie. *Compte-rendu du sommet du samedi*, 20 ab. 2002.
- . *Ata da reunião do conselho de bairro Ville-Marie*, 1 ago. 2006a.
- . *Ata de reunião do conselho de bairro Ville-Marie*, 3 out. 2006b.
- WEBER, M. Bureaucracy. In: GERTH, H. H. e WRIGHT-MILLS, C. (eds.). *From Max Weber*. Oxford: OUP, 1958.
- WILSON, J. e KELLING, G. Broken-windows: the police and neighborhood Safety, *Atlantic Monthly*, 249, 1982, p. 29.
- YOUNG, J. *The Exclusive Society*. London: Sage, 1999.
- ZAUBERMAN, R. Les plaintes, les renvois et les processus pénaux. In: MUCCHIELLI, L. e ROBERT, P. *Crime et sécurité*. Paris: La Découverte, 2002.

Engenharias do policiamento em Portugal – No campo com os policiais de segurança pública

Susana Durão¹⁰⁷

Introdução

Este texto pretende analisar uma certa engenharia politicamente desenhada para a polícia urbana portuguesa – a denominada Polícia de Segurança Pública (vulgo PSP). O objetivo é demonstrar como existe um certo paradoxo nessa política que sublinha a dimensão de atividade anticriminal da polícia num país que tem manifestado fracos índices criminais. São várias as consequências de um tal projeto de polícia e de visibilidade das políticas de segurança pública: i) o cada vez maior isolamento e selectividade dos indicadores criminais, apresentados em estatísticas, e a alimentação de um tal processo através de operações policiais coletivas, orientadas para determinados territórios (conhecidos como “bairros perigosos”) e domínios criminais (droga e álcool); ii) a dominância gradual de estratégias e táticas policiais proativas que visam sobretudo sublinhar efetivamente a dimensão criminal da atividade policial (deixando de lado a grande maioria do trabalho policial, que não merece classificação e tratamento); iii) o adiamento de um projeto global e integrado de policiamento de proximidade, em particular dirigido às esquadras de polícia¹⁰⁸; iv) a consequente desvalorização

¹⁰⁷ Investigadora auxiliar da Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais (Laboratório de Estado), Portugal.

¹⁰⁸ Fazendo uma tradução para o contexto brasileiro, diria que a esquadra se situa entre o batalhão da Polícia Militar e a delegacia da Polícia Civil. A esquadra é uma unidade organizacional que não tem paralelo no Brasil. Os agentes da PSP

da atividade de rotina da patrulha e o fraco reconhecimento dos próprios profissionais.

Engenharias policiais

Nos últimos trinta anos, Portugal sofreu um processo contínuo de transformação das suas instituições públicas. Durante várias décadas, no período ditatorial que ficou conhecido como “Estado Novo” (de 1933 a 1974), a polícia portuguesa era militarizada, autoritária, estava muito presente nas rotinas das cidades e mantinha fortes conexões com a polícia política, a Pide (Pimentel, 2007). Com a democratização, depois da “Revolução dos Cravos” em 1974, e com maior dinâmica depois de 1986, com a admissão de Portugal na União Europeia, o sistema de segurança pública e as polícias foram alvo de algumas transformações.¹⁰⁹ Deu-se uma mudança nas políticas para as polícias que implicou uma demanda por “mo-

que trabalham em esquadras são todos eles inteiramente responsáveis pelo ciclo completo da atividade de policiamento: desde a patrulha na rua, isolada, em duplas ou em grupos, ao registro escrito e acompanhamento com testemunha dos processos em tribunal. Foi nas esquadras que efetuei grande parte do meu trabalho de campo, fazendo também visitas esporádicas a outras unidades especializadas da mesma força policial.

109 Volto a sublinhar que neste texto focalizo apenas o caso da Polícia de Segurança Pública. Portanto, não me refiro a outras polícias nacionais do sistema de segurança, como a Guarda Nacional Republicana (a maior força policial militarizada encarregada do policiamento rural), a Polícia Judiciária (especializada na investigação criminal mais grave), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a recém-criada e muito mediatizada Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, além de outras. Refira-se ainda que as polícias municipais têm fraca representatividade no mapa policial português. Penso todavia que muitas das questões que se colocam à PSP podem ser levantadas, embora com particularidades e cautelas, a outras polícias do sistema de segurança pública. É de notar ainda a divisão tutelar entre polícias. O Ministério da Administração Interna coordena a PSP e a GNR; já o Ministério da Justiça é quem tutela a PJ, dando-se assim divisões históricas entre os principais corpos policiais do país, aspectos ocasionalmente colocados em causa e politicamente debatidos quando se reflete sobre o sistema de segurança pública.

dernização”, transparência e prestação de contas. Há alguns anos, desde finais do século 20, pode dizer-se que o idioma da gestão chegou ao governo e às forças policiais, em particular na orientação de políticas para a produção de “resultados”, com os seus “rituais de verificação”, processo que pode ser observado globalmente na Europa (Strathern, 2000).

A reorganização da polícia urbana levou vários anos a ser implementada desde 1985. Teve especial incremento no final dos anos 90, com a Lei de Organização e Funcionamento da PSP n.º. 5/99, de 27 de janeiro, e com a mais recente Lei n.º. 53/2007. Tais reorganizações demonstraram um esforço e reforço do controle governamental em relação ao sistema público em geral, e às burocracias policiais em particular. Neste caso, a política completou-se com a recente revisão dos códigos penais, a profissionalização e especialização do pessoal – tudo a partir de um manifesto desejo de transparência e de burocracias mais “modernizadas”.

Nesse âmbito, começamos desde logo a assistir a um maior domínio das atividades de investigação criminal nessa polícia de primeira linha, sendo ampliadas as suas competências na área e progressivamente desenvolvidas as condições organizacionais para tal (desde a Lei de Organização da Investigação Criminal, n.º. 21/2000, de 10 de agosto). Mas o que é de destacar desde logo nesse processo é esse duplo trabalho político no sentido de, por um lado, reforçar e ampliar a dimensão criminal do mandato policial de rotina e, por outro lado, fazer ressaltar o contexto nacional como não violento e com escasso crime registrado. Neste caso, está implícito um certo modelo de sociedade. A ideia política subjacente é a de um país que ainda que contando com todos os benefícios de pertencer à União Europeia não sofre com alguns dos mais temíveis problemas, manifestos noutros países, como acontece por exemplo com a vizinha Espanha, com a sua soberania desafiada por um terrorismo separatista. Veremos ao longo deste artigo como essas duas vias políticas em Portugal – de reforço das atividades anticriminais da polícia, mas orientadas num país com pouca criminalidade manifesta – parecem ser em si mesmas algo paradoxais.

A abordagem etnográfica tem-se revelado a metodologia mais eficaz para captar os aspectos sutis dessa forma de engenharia do policiamento. Os dados do texto baseiam-se numa reflexão de cerca de oito anos sobre temas policiais, e em abordagens qualitativas que conjugam entrevistas e técnicas de observação direta. Tendo participado em vários projetos de investigação, o essencial da minha reflexão viria a resultar de uma extensa etnografia que decorreu entre 2003 e 2004 e que culminou numa tese de doutoramento (Durão, 2008c).¹¹⁰ A atenção foi dirigida para as unidades de policiamento de contato mais direto e rotineiro com os cidadãos, as esquadras de polícia. Este modelo de policiamento, genericamente conhecido como “esquadras de bairro”, é dominante em Portugal. Fixou-se historicamente no país ainda em finais do século 19 (Durão, Gonçalves, Cordeiro, 2005). Para se ter uma noção da sua importância no presente, basta verificar que as esquadras ocupam a grande maioria do pessoal operacional contratado, cerca de 80% de todo o efetivo nacional (cf. *Balanço Social da PSP*, 2006). A cidade escolhida para a observação mais demorada foi Lisboa, pois esta é considerada por todos como “a escola da profissão”, o lugar onde os recrutados aprendem a ser policiais, onde passam grande parte da sua carreira e onde surgem os casos policialmente mais complexos e desafiantes que alguma vez enfrentarão. O interesse por Lisboa prendeu-se também ao fato de ser nesta cidade que primeiro se desenvolveu o “policiamento de proximidade”, que prometia inovar o sistema de segurança pública português e que parecia se adequar perfeitamente a esse contexto de fraca criminalidade evi-

¹¹⁰ Os projetos são: *De casa para o trabalho: trajetórias profissionais de mulheres em Lisboa* (Ceas/ISCTE – 2000-03); *Policiais, organizações e mudança: uma etnografia sobre identidades socioprofissionais* (Ceas/ISCTE – 2004-05); *A cidade e a rua: uma aproximação etnográfica à vida urbana* (Cies/ISCTE – 2005-2007), todos financiados pela FCT e coordenados por Graça Índias Cordeiro. Desenvolveu o projeto de pós-doutoramento *Policiamentos, cidades e cidadãos. Para uma etnografia da segurança* (UFRJ, Ceas, bolsa FCT) e atualmente trabalha no projeto *Ao centro e nas margens da segurança: abordagem antropológica*, no ICS, onde é investigadora auxiliar.

dente. Veremos de seguida, com um olhar institucional de dentro, como funciona a referida engenharia policial em Portugal que tem vindo a adiar um tal projeto.

O lugar das estatísticas criminais e das operações coletivas

Nos últimos anos verificou-se um incremento de um certo tipo de “contabilidade semântica” (MacNeal, 1994) nas esquadras de polícia. O sentido foi fazer salientar de todo o trabalho de polícia aquele que é classificado e orientado para o crime. E, no mesmo sentido, assistiu-se à criação de um novo instrumento de trabalho para as polícias e governos: as estatísticas criminais.

A análise das formas de racionalidade dos governos às quais Foucault (1991) chamou “governamentalidade” foi o ponto de partida para entender como os sistemas modernos de poder funcionam. Nesse sentido, a invenção das estatísticas e o desenvolvimento da economia foram instrumentos-chave que normalizaram e racionalizaram todo o processo político de governação. Assim, estes viriam a ser encarados como instrumentos autocontidos e não-teóricos, geradores de eficiência e produtividade (Rabinow, 1984, p. 20 *apud* Shore e Wright, 1997, p. 30). Nas referidas perspectivas, a estatística tem sido encarada como forma de controle de populações. No presente texto, por seu turno, a estatística pode ser encarada como um ator-chave de um processo político que transforma entendimentos profissionais no seio do funcionamento do Estado. A estatística merece ser sujeita à pesquisa antropológica. As estatísticas criminais são poderosas “tecnologias políticas” (Foucault, 1991). E, na verdade, os regimes políticos mais eficazes servem-se mesmo das estatísticas com o intuito de tornar o consentimento público “natural” e de não permitir a contestação ou o debate acerca dos seus mecanismos (Shore e Wright, 1997, p. 24). Mas, como veremos, as estatísticas são também instrumentos que servem para redefinir condições e práticas profissionais; neste caso, influem sobre toda a produção de prioridades e de políticas para o funcionamento do policiamento. No contexto português, o “crime” é classificado como um processo

que segue os canais judiciais e políticos; é um fato que merece um certo nível de investigação de modo a ser julgado ou auditado. Nesse sentido, foi tornado um fato merecedor de um número de identificação criminal – o *número único de identificação de processo-crime* (NUIPC). A criação burocrática deste número é recente. Tal inovação começou por ser discutida no sistema judicial, pelo Gabinete Diretor da Informatização Judiciária, em 1991. O número classificado viria a ser integrado nas esquadras perto do final dos anos 90, por sugestão da Inspeção-Geral da Administração Interna, instituição que controla a atividade e as finanças das polícias que dependem do Ministério da Administração Interna desde 1996. Desse modo, a uma numeração corrente de identificação de todo e qualquer registro que dê entrada na esquadra, vieram sobrepor-se e evidenciar-se os casos assinalados com NUIPC. A justificação para a introdução de uma tal medida passou pela necessidade de melhor administrar e agilizar os processos-crime. Os registros com NUIPC são desde então encaminhados para o Ministério Público e outros órgãos judiciais. Mas no nível da organização e do Poder Executivo eles permitiram ir mais longe. Permitem uma identificação e seleção dos indicadores criminais, do seu posterior tratamento estatístico e a edição de resultados visíveis da atividade policial. O entendimento do funcionamento judicial tem assim implicações no entendimento e semânticas organizacionais. Dentro da polícia, essa classificação estatística abriu a possibilidade de sublinhar toda a dinâmica de trabalho criminal e oferecer às populações uma leitura selecionada do que é o trabalho policial. Este processo tem mão governamental e política na medida em que sublinha a dimensão criminal do trabalho policial. Um dos “dispositivos retóricos” (Shore e Wright, 1997, p. 18) mais populares usado pelos *media*, e acessível a qualquer cidadão, é um documento governamental, o *Relatório anual de segurança interna*, que avalia a situação criminal do país. Há vários anos que esse relatório defende que a criminalidade em Portugal inverte uma tendência global de crescimento, oferecendo ao país uma “posição

privilegiada” a esse respeito (2006, p. 46).¹¹¹ E tudo isso resulta de um trabalho de tradução das estatísticas criminais.

É nesse contexto que a pressão política pela produção de estatísticas chega às esquadras. Quando observamos durante um período longo o trabalho policial de rua, não é difícil percebermos que o que faz as estatísticas crescerem são as operações policiais coletivas. Todos os meses, em particular perto do final de cada mês, quando existe uma revisão dos números produzidos por cada esquadra, os comandantes estão encarregados de organizar operações estrategicamente orientadas para o “combate” à droga ou ao álcool. Estas operações tendem a ter uma localização previsível, dirigindo-se para bairros e pontos da cidade onde os policiais esperam que as atividades ilícitas se manifestem publicamente. Mas de modo a serem eficientes, tais operações requerem todo um volume de agentes “voluntários”, que trabalham num regime de serviço extra. Estas operações começaram por ocorrer nas esquadras apenas uma vez por mês, mas hoje existem várias esquadras que fizeram crescer muito seu número e regularidade. As operações só não se tornaram uma rotina porque obrigam a uma série de diligências administrativas e operacionais que são difíceis de suportar organizacionalmente.

Verifica-se uma pressão política sobre resultados anticriminais, mesmo se o crime tende a esconder-se. Uma certa engenharia é conduzida no sentido de “produzir estatísticas”. Esta tem influência direta nas dinâmicas locais, em particular junto dos comandantes de esquadra e das divisões (unidades organizacionais que supervisionam as esquadras). Os comandantes ambicionam mais resultados, mais “guerras ao crime” do que aquelas que lhes é permitido “combater”. Mas uma das principais razões para tal não se prende à melhoria das dinâmicas de trabalho locais, muitas vezes desafiadas

¹¹¹ No documento considera-se que, entre 1996 e 2006, os rácios de criminalidade global participada por mil habitantes evoluíram apenas 2,3%. Os valores são considerados baixos quando comparados com outros países europeus, onde podem chegar a 4% e 6%, e mesmo assim ainda ser considerados patamares baixos (idem, p. 51).

por uma tal política. Uma das razões mais fundamentais para tal incremento da produção de números em termos locais baseia-se no fato dos comandantes receberem mais honras formais por parte dos superiores e poderem desse modo esperar recompensas nas carreiras, nas promoções e facilidade nas transferências para lugares de poder ou comandos ambicionados. Se mantiverem a “política dos números” em execução, a organização não descuidará das suas ambições e dos seus casos particulares, já que muitos deles se encontram deslocados dos lugares de residência, estes espalhados pelo território nacional. Racionalizando todo o processo, muitos comandantes argumentam: “Respondemos à sociedade com números, com as estatísticas”.

Menos convencidos estão os agentes que lidam com o trabalho de rotina, que conhecem por dentro a diversidade do policiamento e o fraco reconhecimento político que a patrulha de rotina merece.¹¹² Estes tendem a ser muito mais cínicos face a todo o processo de engenharia estatística, quando afirmam: “Nós agora trabalhamos *para as estatísticas*: é a ditadura da política das estatísticas” (grifo meu).

O que é efetivamente de se ressaltar é que o trabalho classificado como criminal na PSP corresponde apenas a 20% a 30% do total do trabalho registrado. Nas diversas entrevistas feitas, quer com comandantes regionais e locais, quer com agentes da patrulha, foi unânime a afirmação de que a maior parte do trabalho policial não é classificada como criminal. Não é difícil avaliar esse ritmo, em particular desde que existe o NUIPC. Mesmo nas zonas consideradas mais criminógenas da área metropolitana, apenas um terço do trabalho registrado envolveria aspectos classificados como criminais.

112 Não é demais referir que, na divisão do trabalho das esquadras, os agentes estão encarregados de patrulhar as ruas. Salvo quando se dão operações coletivas planejadas, que aumentam o aparato e levam os superiores à rua, estes são os únicos profissionais que encontramos a policiar nos bairros. Os chefes recebem denúncias dos cidadãos “à banca” e, geralmente, não se ausentam desse posto de trabalho fixo, geralmente situado à entrada das esquadras. Por fim, os comandantes são os primeiros administradores do trabalho policial e só em circunstâncias de crise, ou quando integram uma escala de serviço de supervisão dos patrulheiros, frequentam as ruas. No presente os comandantes são sobretudo burocratas de esquadra.

E isso nos anos considerados mais complicados. Assim, essa grande parte do trabalho registrado, correspondente aos restantes 70% a 80% não classificados, não segue para os canais da investigação criminal da polícia e, posteriormente, para os canais judiciais. E já antes, uma enorme percentagem do trabalho policial de rotina, de patrulha das ruas, não chega sequer a registro, tornando-se assim amplamente invisível e jamais auditada parte substantiva da atividade policial.

Ora, todo o processo contribui para que considerações acerca das exigências relativas ao mandato policial em contexto português sejam tornadas invisíveis e “naturalmente” irrefletidas no presente. É previsível que tal aconteça, já que os aspectos extracriminais não servem a uma engenharia de Estado proativa, que se produz como anticriminal, como demonstro na seção seguinte.

Estratégias e táticas proativas

É de notar que uma certa engenharia de Estado, focalizada exatamente na dimensão anticriminal do trabalho policial, é desenhada em nome da “prevenção” genérica do crime. Mas veremos que proatividade e prevenção são estratégias muito diferentes. No presente verifica-se um circuito em *feedback*, uma estratégia política proativa que alimenta táticas policiais proativas (em geral muito ocultas nos discursos oficiais da polícia). As táticas proativas são caracterizadas pelo fato de não necessitarem de acusação ou de denúncia para serem colocadas em prática pelos policiais. Elas são usadas com o intuito de ser identificado um crime enquanto ele está sendo praticado. São usadas combinações entre policiais uniformizados e “à paisana”, o que faz com que muitas vezes os policiais participem dos cenários de crime (Black, 1978).

O modelo de policiamento preventivo pode ser definido como fundamentado numa polícia uniformizada, localmente monitorada, planejado para agir reativamente e de modo relativamente célere a necessidades e exigências singulares de populações ou de coletivos. Quando em Portugal surgiram as primeiras experiências de

“policciamento de proximidade”, este foi considerado um modelo inovador para esse tipo de policiamento preventivo (Costa, 1996, 2002). A “revolução silenciosa” (Matrofski, 2002) da polícia parecia se encaixar perfeitamente num ambiente criminal considerado controlado e estável como se dizia ser o português. Foram adotados alguns aspectos da tradução francesa do modelo de “policciamento comunitário”, originalmente concebido nos países anglo-saxônicos (Oliveira, 2001). Mas este ficou sempre aquém das expectativas de mudança. Em sua curta história, mesmo antes de ser um “modelo” ou um “sistema”, a proximidade foi mantida através de “projetos” ou “programas” paralelos ao tradicional trabalho de patrulha e ocupando nunca mais do que cerca de 10% do seu efetivo de patrulheiros.¹¹³ Tal filosofia de policiamento chegou a Portugal no final dos anos 90 e não no final dos anos 70, como em outros países. Com a aproximação do fim do milênio o mandato policial na Europa já começara a se virar mais determinadamente para a seleção do crime entre as demais atividades policiais (Brodeur, 2003).

Nesse sentido, a “proximidade” manteve-se sempre como conceito pouco consensual e ambíguo no panorama português. De cima a baixo, em toda a hierarquia policial, entre todos os policiais que entrevistei ou com quem conversei, detectei pelo menos cinco sentidos diferentes para o conceito. 1. Para muitos, a proximidade representa um modelo desnecessário e até nefasto para a polícia, defendendo os mesmos que a instituição deve se manter distante e relativamente fechada em relação a influências externas. 2. Para a maioria dos comandantes operacionais, a proximidade é apenas uma tática de policiamento, usada a fim de obter informação e agir sobre a realidade (um uso instrumental mais proativo que subverte a filosofia preventiva original). 3. Para a maioria dos policiais de

¹¹³ Esta estimativa foi encontrada a partir das esquadras, onde para cerca de sessenta patrulheiros podem corresponder, na melhor das hipóteses, seis agentes trabalhando nos programas da proximidade. Os programas oficiais da proximidade focam-se nas comunidades escolares, idosos, comércio e de modo muito mais tímido no apoio a vítimas de crime e de violência doméstica.

rua, trata-se de uma técnica, nada mais que uma variante do trabalho de patrulha tradicional e regular, com presença de agentes nas ruas. 4. Para muitos é considerado um modelo inovador, mas apenas aplicável aos já existentes e delimitados programas. 5. E, por fim, paradoxalmente, apenas para uma minoria de burocratas da polícia e de policiais de rua a proximidade é vista como projeto global, uma nova filosofia de polícia que poderia transformar a organização de cima a baixo, mas longe de ser implementada em Portugal (Oliveira, 2003).

Como filosofia, a estratégia proativa é assim oposta à estratégia da proximidade, mas pode usar instrumentos conceitualizados pela última, desvirtuando-os da sua criação original. A ironia surge quando governos, juristas e administradores da polícia usam o termo proativo como definição positiva, criando uma ambiguidade propositada em relação ao projeto da proximidade e à relação de abertura da polícia em face dos cidadãos.

O que ressalta desta análise é que os policiamentos proativos ultrapassam decisões corporativas e discricionariedades policiais locais. Cada vez mais esses policiamentos são desenhados por uma engenharia política nacional, respondem a exigências formais e colocam-se mesmo em alternativa a policiamentos preventivos. Como lembra Lipsky:

Quando os responsáveis pela gestão se concentram na medição de uma dimensão dos comportamentos organizacionais [no caso da polícia, o crime, através das estatísticas] os funcionários aceitam tal sinal como uma prioridade de gestão. As organizações enfrentam um problema grave quando tais medidas induzem os funcionários a reduzir a atenção face a outros aspectos do seu trabalho e deixa de existir um controlo da qualidade do trabalho produzido. (Lipsky, 1980, p. 166)

O policiamento proativo tende a obscurecer o policiamento de orientação preventiva, de aproximação dos cidadãos, aquele que no contexto português seria de esperar que fosse mais expressivo.

Assim, a estratégia política da produtividade tende a ser desenhada em alternativa à proximidade, ou melhor, a segunda é subjugada pela primeira. Mesmo que em nome de uma retórica de prevenção do crime, a estratégia mais representativa, em crescimento gradual e alimentada pelos próprios governos, é a proativa. Isto é, não se trata apenas de identificar e selecionar os dados criminais, como de provocar e de nutrir toda uma dinâmica de produção de dados anticriminais que permitem uma certa orientação do trabalho e posterior tradução política do que se entende pelo trabalho policial. Vimos assim como o foco político no trabalho policial tem sido colocado nos dados criminais, mas fica a questão de saber o que acontece ao restante trabalho policial não classificado, aspecto que trato de seguida.

Desvalorizações da patrulha

A focalização das políticas da polícia na dimensão criminal, com o incremento progressivo de estratégias e táticas proativas, conduz a uma situação inevitável: boa parte das informações primárias, aquelas que realmente constituem o grosso do trabalho policial, não recebe qualquer tratamento ou estudo nas unidades policiais, na organização policial, no Estado. Grande parte desse trabalho de patrulha e do que dele é registrado e dá entrada nas escritas das esquadras é um trabalho que permanece social e politicamente invisível.

Quando se pergunta aos agentes da patrulha em que reside o seu saber, a grande maioria aponta variações interessantes que complementam o mais óbvio saber legal formalista (expresso nos códigos legal e processual penal, ferramentas às quais todo e qualquer policial deve recorrer). Os saberes mais valorizados e aprendidos ao longo do tempo, conquistados com a diversificada experiência local em esquadras e a itinerância de carro ou a pé, passam por conhecimentos toponímicos, topográficos, relacionais e de arranjos a partir de redes de interconhecimento local (Durão, 2008a). Os policiais estimam que assim vão adivinhando a dinâmica

local e a previsível necessidade de intervir em desordens públicas e relações privadas.

Mas a questão é mais complexa. Um amplo universo de saberes locais torna-se um patrimônio de saberes primeiro de cada agente individualizado, depois, e só até certo ponto, passa a patrimônio de saberes das esquadras, quando escrito e conservado nos volumosos arquivos de informação numerada e, mais recentemente, desde finais de 2004, numa extensa rede de informação informática partilhada entre os corpos policiais. Este conjunto de saberes locais e sociais não merece tratamento, atenção, nem trabalho organizacional sobre ele, pois em boa medida escapa aos focos do “crime”. Os policiais têm assim em suas mãos um amplo saber social e profissional que neles reside e neles fica.

O que significa “saber” na polícia ou o que resulta em “informação policial” está efetivamente em mudança. Nesse contexto, “saber” não significa tanto ter em atenção manifestações locais ou indícios de ilícitos perceptíveis num trabalho policial contextualizado de rotina. São as formas de produção de estatísticas criminais, que partem de uma certa “cultura de auditoria” (Strathern, 2000, p. 287) governamental, que redefinem os saberes policiais. Agora, um “saber profissional” vê-se frequentemente desafiado e até ultrapassado por um “saber político”.

Para intensificar essa dinâmica, surge a persistência de um modelo centralista de recrutamento de agentes de todo o país. Aquilo que serve para reforçar a heterogeneidade regional dentro da polícia nacional significa também a redução da possibilidade de investimento aprofundado dos policiais em saberes locais. As esquadras de Lisboa são locais de intensa e extensa mobilidade de policiais, exatamente nos lugares onde a informação policial poderia ser mais preciosa... Os policiais chamam-nas “esquadras de passagem”, em contraposição às “esquadras terminais” das menores cidades do país (assim designadas pelo fato de serem as esquadras para onde os agentes vão terminar a carreira).

Nas esquadras de Lisboa o pessoal está mudando constantemente. Durante o trabalho de campo, observei um movimento contínuo de

policiais que entravam e saíam das esquadras. Formalmente, eram abertas duas oportunidades por ano para a transferência de pessoal para outras unidades. Mas em muitos casos, por razões singulares, a mobilidade verificada era bem maior. Conheci muitos agentes que na sua trajetória não permaneciam mais de um ano ou dois numa esquadra. Alguns comandantes podiam ficar apenas escassos meses. Muitos subalternos comentavam que os superiores “nem chegavam a aquecer a cadeira ou a ter uma ideia mínima da área que supervisionavam”. Tal mobilidade dificultava qualquer tipo de planejamento local do trabalho, para não falar das pretensões a um projeto de proximidade localmente mais substantivo.

A manutenção dessa intensa mobilidade dos efetivos aponta ainda como os saberes territoriais sustentados pelos policiais, enquanto profissionais, são em si mesmos dispensáveis e, conseqüentemente, volta a sublinhar não ser a “eficácia” ou a “estratégia preventiva” (e a proximidade dos cidadãos) o modelo policial mais solidificado na polícia. Com uma fraca fixação territorial dos policiais, torna-se muito difícil implementar programas de proximidade que se baseiem não na mera visibilidade policial e na presença de agentes fardados na rua, mas sim no estabelecimento de contatos e planos de comunicação permanentes e prolongados no tempo e com os cidadãos locais (Skolnick e Bayley, 2002; Goldstein, 1990). Neste ponto é perceptível como os níveis de comunicação são tênues dentro das esquadras, e deste nível para todos os outros da estrutura institucional. Talvez a intensificação da comunicação profissional não seja relevante, já que a ideologia defendida na polícia e pela política é a de que “cada um deve fazer o seu trabalho”. Em teoria, cada policial está “equipado” com o poder de patrulhar, registrar e assinar um processo, mesmo se as práticas de trabalho revelam muitas questões contraditórias, dificuldades e escasso treino profissional. O trabalho quotidiano da patrulha, que implica envolvimento com os locais e os seus habitantes, tende a não ser muito considerado na organização, politicamente e logo na própria sociedade.

Mesmo que a ideologia institucional da polícia espere muito dos seus policiais, os agentes defendem encontrar-se num impasse

profissional. Algumas expressões orais ilustram as percepções subjetivas desses profissionais e sublinham uma situação de desvalorização do seu trabalho de rotina no contexto contemporâneo do policiamento. Por exemplo, em várias ocasiões, ironicamente, os agentes chamam uns aos outros “Zé Patrulha” ou “Zé Polícia”, deriva de “Zé-ninguém” português. Estes dizem frequentemente: “Nós aqui na polícia somos números, somos tratados como números”. Cedo na carreira, os agentes manifestam o desejo de “fugir da patrulha”, onde dizem pouco poder fazer, nada poder inovar, onde defendem não nutrir reconhecimento profissional. Defendem que no nível do agenciato existem escassas oportunidades de progressão na carreira, pois a estrutura hierárquica se manteve muito verticalizada e com uma intensa divisão de *status* à partida.¹¹⁴ Outras expressões recorrentes são: “Ser policial é difícil; somos pequeninos”; “ninguém dá nada ao Zé Polícia”. Num contexto de mudança das ideologias, semânticas e contabilidades dos saberes profissionais dos policiais, os saberes dos agentes tendem a ser considerados dispensáveis, o que os leva a se perceberem como funcionários substituíveis.

Conclusões

Na história das esquadras urbanas portuguesas, o policial não tem

114 São basicamente três os canais da carreira policial: os oficiais, os chefes e os agentes (tendo cada carreira variações hierárquicas internas). Nas remodelações orgânicas da polícia, tem sido muito prestigiada a carreira de oficial, tendo sido algo desinvestidas simbolicamente as mais subalternas. Alguns agentes tentam progredir e tornar-se chefes, através de concursos e cursos limitados. Embora existam algumas possibilidades de progressão dos agentes e chefes a oficiais, esta se faz sempre através da formação superior no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), organismo da PSP. É de notar que tal progressão só se dá até certo nível do oficialato, nunca podendo os antigos agentes e chefes ascender aos lugares de liderança mais importantes. A progressão entre carreiras não é contínua, por antiguidade, e acaba por funcionar apenas para escassos elementos. Existem ainda outras limitações burocráticas. Por exemplo, um agente com um curso superior “civil”, isto é, não-policial, pode manter-se toda a vida agente, sem que tal represente um incremento real na carreira.

sido tradicionalmente considerado um “combatente do crime”. Ele é essencialmente um burocrata de rua (Lipsky, 1980), com um certo nível de discricionariedade, com um múltiplo e complexo trabalho social e, efetivamente, enfrentando escassas oportunidades de entrar ou de resolver cenários criminais ou arriscadas situações policiais. Em Portugal é possível defender que o Estado tende a não ser muito transparente nas suas políticas. Podemos facilmente encontrar nos cidadãos uma lógica e desejo de ser um funcionário do Estado, mas um *ethos* de serviço público muito limitado, uma tendência de que as instituições públicas se fechem sobre si próprias. Trata-se assim de um Estado que não foi historicamente construído para ser ele mesmo visível. Procurei demonstrar como funcionam algumas formas contemporâneas de auditoria do Estado entre suas organizações, neste caso a polícia, mas ressaltando como as políticas são orientadas para os *resultados* (as estatísticas criminais) e não para os *processos* de trabalho (os modos de funcionamento organizacional). Este processo parece ser parte de um sistema onde o Estado, ele mesmo, se evade a ser auditado e se produz a partir de uma certa “indiferença burocrática”, como já foi apontado para outros países do Sul da Europa (Herzfeld, 1992).

É uma certa engenharia policial, ao sublinhar a dimensão criminal do trabalho policial, e que vimos ser francamente minoritária, que permite sustentar uma ideia de sociedade “pacificada” e homogênea. Assim se evidencia o “visível” Portugal, como um país soberano, essencialmente antigo, seguro e calmo. A expressão “brandos costumes” é muito usada para definir o “povo” português. A expressão recua ao século 19, mas foi mantida nas retóricas governamentais (à esquerda e à direita) e nos circuitos mediáticos durante todo o século 20.

Há alguns anos começaram a ser cada vez mais noticiados os crimes de “não-nacionais”, localizados em bairros denominados como “precários”, “perigosos”, “violentos”, transmitindo-se frequentemente a ideia de que o crime existe em determinados espaços e entre determinados grupos étnicos diferenciados, como se apenas acontecesse “nas margens do Estado” (Das e Poole, 2004; Durão, 2008b). Diferentes bairros têm merecido diferentes políticas e

formas de policiamento, que tendem a ser “naturalizadas” como necessárias, mas que resultam na penalização e no encarceramento massivo de pobres (Cunha, 2008). Verifiquei que em “bairros de classe média”, como me diziam os policiais, o foco se mantém na patrulha de rotina. Nos “bairros pobres” ou “da droga”, como eram chamados, a política são as operações coletivas. Aí se reforça uma presença policial cerimonial, a “*mise-en-scène*” ou espetacularização da segurança por parte do Estado, como diria Wacquant (2004), Estado este que demonstra exercer uma capacidade de intervenção que perdeu, ou da qual foi abdicando, na esfera econômica e social (Durão, 2008a). Esse processo de policiamento territorial seletivo, de tendência proativa, leva-nos a observar uma modificação progressiva de todo o aparato visual ostensivo dos policiais, nos uniformes e equipamentos: do azul para o preto; do bastão para as *shotguns*; do carro-patrulha, com uma dupla, para os utilitários paramilitares, com numerosos grupos de policiais que se percebem como “corpo”.

Uma política de homogeneização étnica da imagem de um país tende a obscurecer o fato de Portugal se ter transformado, nos últimos quinze anos, num país multiétnico e multicultural, com intensos fluxos migratórios. A ideia mais sutil expressa num tal processo continua a ser a de que os portugueses, enquanto “povo” algo uniforme, resistem ao crime. O crime tende a ser identificado como algo que surge de fora, algo que é estrangeiro e se percebe ou suspeita em sujeitos não-nacionais (Seabra e Santos, 2005). Assim, a visibilidade estatística, produzida a montante e a jusante do policiamento, não significa transparência burocrática e prestação de contas oficial por parte do Estado. Esta significa, em si mesma, uma produção política, uma engenharia feita para parecer naturalmente neutra (Shore e Wright, 1997, p. 9).

Punch (1979) defendeu que a polícia é como um “serviço social secreto”. O que é localmente visível pode ser socialmente desconhecido. As formas de controle governamental do trabalho policial tendem a explorar a dimensão criminal. Isto significa que quando a política procura transparência organizacional através da quantificação dos dados estatísticos criminais pode se deparar com

mais opacidade e silenciar mais ainda o serviço social secreto da polícia. Assim, “visibilidade política” não significa “visibilidade profissional”, visibilidade de funcionamento operacional e burocrático destas organizações do Estado.

A maior parte do trabalho policial não é classificada como crime, mas o trabalho policial relacionado com o crime é o mais valorizado entre administradores, políticos e líderes da polícia. É o crime que recebe todos os focos por parte de quem tem realmente o poder de decidir, de produzir documentos políticos, de “narrar as organizações” (Schwartzman, 1993) e de “persuadir e controlar audiências” (Grilo, 1989; Parkin, 1984; Shore e Wright, 1997, p. 18). As ambigüidades e contradições que a medição estatística por si só introduz no seio das polícias tendem a atrasar análises mais profundas sobre as organizações policiais. Elas adiam também um debate público sobre as complexidades do trabalho policial e os aspectos qualitativos do policiamento em cidades e contextos portugueses muito heterogêneos. A manter-se o quadro descrito, o policiamento de proximidade jamais poderá ser um modelo completo e sistêmico.

Referências bibliográficas

- BLACK, D. J. The Mobilization of Law. In: MANNING, P. K. K. e Van Maanen, J. (eds.). *Policing. A View from the Street*. New York: Random House, 1978, p. 167-186.
- BRODEUR, J-P. *Les Visages de la Police*. Pratiques et Perceptions. Montréal: Les Presses de l'Université de Montreal, 2003.
- CUNHA, M. I. Droga, transformaciones de la represión y ambigüedades de la seguridad: la construcción de objetivos en el control de la criminalidad. In: SUAREZ DE GARAY, M. E. e AGUIAR, J. C. (eds). *La seguridad entre lo global y lo local, los entornos latinoamericanos*. Universidade de Guadalajara/Universidade de Amsterdam, 2008 (no prelo).
- DAS, V. e POOLE, D. (eds). *Anthropology in the Margins of the State*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2004.

- DURÃO, S. A rua dos polícias. Visão itinerante. In: CORDEIRO, G. I. e VIDAL, F. (eds). *A rua*. Espaço, tempo, sociabilidade. Lisboa: Livros Horizonte, 2008a, p. 79-96.
- . *Patrulha e proximidade*. Uma etnografia da polícia em Lisboa. Com prefácio de Manuela Ivone Cunha e posfácio de João Vieira da Cunha. Coimbra: Almedina, 2008b.
- . Vigilância e controlo policiais. Precisoões etnográficas. In: FROIS, C. (ed.). *A Sociedade Vigilante: Ensaio sobre vigilância, privacidade e anonimato*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2008c.
- ; GONÇALVES, G. e CORDEIRO, G. I. Vadios, mendigos, mitras: prácticas classificatorias de la policía en Lisboa. *Política y Sociedad*, 42, 3, 2005, p. 121-138.
- FOUCAULT, M. Governmentality. In: GRAHAM, B.; GORDON, C. e MILLER, P. (eds.). *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatshead, 1991.
- GOLDSMITH, A. Taking Police Culture Seriously. Police Discretion and the Limits of the Law. *Policing and Society*, 1, 2, 1990, p. 91-114.
- GRILLO, R. (ed.). *Social Anthropology and the Politics of Language*. London: Routledge, 1989.
- HERZFELD, M. *The Social Production of Indifference*. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy. New York, Oxford: Berg Publishers, 1992.
- LIPSKY, M. *Street-Level Bureaucracy*. Dilemas of the Individual in Public Services. New York: Russel Sage Foundation, 1980.
- MACNEAL, E. *Mathsemantics*. Making Numbers, Talk Sense. New York: Viking, 1994.
- MATROFSKI, S. D. Policiamento comunitário e estrutura da organização policial. In: BRODEUR, J-P. (ed.). *Como reconhecer um bom policiamento*. Problemas e Temas. São Paulo: Edusp, 2002, p. 197-229.
- OLIVEIRA, J. F. Os modelos de polícia, face à emergência das

políticas públicas de segurança. Separata em *Policia Portuguesa*, ano LXIV, II série, 128, 2001, p. 15-25.

- . Os modelos de policiamento e as políticas de segurança. A emergência do policiamento de proximidade. In: GOMES, J.; BATISTA, J. e MOZZICAFREDDO, J. (eds.). *Ética e administração. Como modernizar os serviços públicos?* Oeiras: Celta, 2003.
- PARKIN, D. Political Language. *Annual Review of Anthropology*, 13, 1984, p. 345-365.
- PIMENTEL, I. F. *A história da PIDE*. Lisboa: Círculo de Leitores, 2007.
- PORTUGAL. Ministério da Administração Interna. *Relatório anual de segurança interna*. Lisboa: Gabinete Coordenador de Segurança, 2006.
- PUNCH, M. The Secret Social Service. In: HOLDAWAY, S. (ed.). *The British Police*. London: Sage, 1979, p. 102-117.
- RABINOW, P. *The Foucault Reader*. Harmondsworth: Penguin, 1984.
- SCHWARTZMAN, H. B. *Ethnography in Organizations* Newbury Park: Sage, 1993.
- SEABRA, H. M. e SANTOS, T. *A criminalidade de estrangeiros em Portugal*. Um inquérito científico. Porto: Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas - ACIME, 2005.
- SHORE, C. e WRIGHT, S. Policy: A New Field of Anthropology. In: — (eds.). *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. London and New York: Routledge, 1997, p. 3-39.
- SKOLNICK, J. H. e BAYLEY, D. H. *Policimento comunitário*. São Paulo: Edusp, 2002 (1988).
- STRATHERN, M. Afterword: Accountability... and Ethnography. In: —. *Audit Cultures. Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy*. Oxon, New York: Routledge, 2000, p. 279-304.
- WACQUANT, L. *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*. Marseille: Agone, 2004.