

# Polícia. Tem futuro?

## Polícia e Sociedade em David Bayley

ISELDA CORRÊA RIBEIRO\*

**D**avid Bayley, em seu livro *Padrões de Policiamento*<sup>1</sup>, busca analisar as relações entre a polícia e sociedade na história dos homens. A questão fundamental se refere à forma como a polícia afeta a sociedade, e vice-versa. O autor considera que a polícia não é uma invenção moderna. Ao contrário, a maioria dos países, nos mais variados momentos históricos, têm encontrado maneiras de manter a ordem pública e garantir as leis, utilizando a força de trabalho de policiais pagos com dinheiro público.

A pesquisa de Bayley parte de três questões para construir sua teoria sobre o policiamento: como os sistemas policiais modernos se desenvolveram? Que tarefas cabem à polícia? E quão independentes são as forças policiais enquanto atores sociais? Procurando responder essas perguntas, o autor debate, no final do livro, o futuro da polícia a partir do século XXI.

Para Bayley, a polícia têm como competência exclusiva o uso da força física real ou por ameaça, para afetar o comportamento da sociedade. *“A polícia se distingue, não pelo uso real da força, mas por possuir autorização para usá-la”* (p. 20). Neste sentido, ela pode ser pública ou privada. *“O policiamento é praticamente universal. Embora seja possível imaginar sociedades sem ele, elas são extremamente raras”*, afirma o autor.

Dessa forma, analisada tanto do ponto de vista internacional quanto sob a perspectiva histórica, a polícia se apresenta para o autor como

\*Doutora em Sociologia e professora aposentada da Fundação Universidade Federal do Mato Grosso.

<sup>1</sup> BAYLEY, David. *Padrões de Policiamento*. São Paulo: EDUSP, 2001. 267 p.

diversificada. Ela não é igual em todas as sociedades. Os policiais não são iguais em toda parte, o que significa dizer que as formas de controle social impostas pelo Estado Moderno, ou mesmo aquelas reguladas por grupos dentro de uma comunidade podem ser iguais e diferentes ao mesmo tempo, ou seja globalizadas ou não.

É assim que Bayley segue os caminhos teóricos da evolução, função e política, para explicar a profissão e o futuro do policial moderno. O capítulo que ele chama de “*evolução*” inclui o desenvolvimento da polícia moderna, a estrutura do policiamento e o poder da polícia. O capítulo denominado “*função*” dá ênfase ao trabalho policial, buscando construir uma teoria dos confrontos. E, finalmente, o capítulo que recebe o título de “*política*” tem como objetivo debater as formas de controle da polícia e o seu papel na vida pública.

Para o autor, a polícia evoluiu no decorrer da história da humanidade. As comunidades podem autorizar o uso da força para regular seus assuntos, criar instituições formais de lei e governo sem desenvolver uma força policial pública. A transição da proteção privada para instituições policiais mantidas e dirigidas pelo governo até o máximo de identificação política não ocorreu da noite para o dia. O fator que leva à mudança do policiamento privado para o policiamento público está ligado ao crescimento da insegurança, ao declínio da eficácia da proteção estabelecida e ao aumento de violência devido a não-aceitação da ordem estabelecida.

Em vários países, através da história, a polícia tem sido controlada pelo governo e paga privadamente, como no caso inglês (antes do século XIX), quando os policiais eram controlados pelos magistrados e escolhidos pela Coroa, mas pagos pelas pessoas que evitavam o serviço obrigatório. Vale dizer, ainda, que a relação entre público e privado é complicada.

No entanto mesmo quando coloca em dúvida o discernimento entre o público e o privado, Bayley afirma que é possível determinar se um policiamento público existe numa determinada época ou local. O caráter público, uma das características das forças que dominam o policiamento na

contemporaneidade também não é, segundo o autor, uma invenção moderna. *“O policiamento público só parece ser uma decorrência moderna quando se desconta a vitalidade dos poderes soberanos não-contemporâneos”*(p. 45).

O policiamento público existiu em sociedades diferenciadas como na Síria antiga, na Roma clássica, na França absolutista, na Grã-Bretanha industrial, na Rússia feudal e na América contemporânea, afirma Bayley. Nessas, porém, não estão presentes características da modernidade como a industrialização, urbanização, tecnologia, alfabetização, riqueza, etc. Isso significa dizer que diversas sociedades desenvolveram sistemas públicos de polícia muito antes de se tornarem modernas.

O que, historicamente, diferencia o policiamento moderno é a especialização e o profissionalismo, embora a especialização de alguns setores do policiamento público, como na Inglaterra na Idade Média, tenha sido possível. Não obstante, a polícia como profissão é resultado do mundo moderno, mais precisamente do século XIX.

Durante cem anos, entre 1815 e 1915, a profissionalização da polícia ocorreu nos países considerados mais importantes, como França, Alemanha, Grã-Bretanha, Japão, Índia, Estados Unidos, entre outros. A partir dessa constatação pode-se perceber que os problemas de recrutamento, treinamento, pagamento e supervisão foram avaliados e tratados sistematicamente, pelo menos, nesses Estados.

Outro conceito que norteia a abordagem do autor no que diz respeito à evolução da polícia é a centralização. A centralização da polícia no poder do Estado ocorre quando o povo se organiza contra determinadas situações como a exclusão, a fome, o desemprego, ou como conseqüência do aumento da criminalidade (agressões violentas que ameaçam a ordem política).

Nos diversos países pesquisados pelo autor, as estruturas policiais dependem mais de acordos políticos e tradições resultantes que do caráter do governo. A centralização é, pois, explicada em termos de condições políticas, autoritarismo e controle social. Quanto à história da evolução da polícia, o autor afirma que *“a autoridade estatal está mais nua agora do que*

*costumava ser quando era apoiada pela capacidade agregadora das instituições feudais e relações de diferenças de classe” (p. 86).*

Pensando ainda a evolução da polícia, Bayley destina um capítulo à discussão das diferenças do poder de polícia. Em primeiro lugar, compara as forças policiais contemporâneas em diversos países da Europa, América e Ásia e, em segundo lugar, explora suas mudanças na história a partir da pergunta: *“por que algumas forças policiais são mais poderosas que outras e por que determinadas forças crescem em poder enquanto outras não?”*

Para Bayley, poder é um conceito significativo apenas em relação à capacidade de cumprir certos objetivos. Uma força pode ser efetiva na prevenção do crime, outra em controlar tumultos, uma outra em capturar criminosos, outra em reprimir dissidentes políticos e uma outra em manter a ordem pública (p. 89). Para ele, há diferenças qualitativas na capacidade operativa da polícia, relacionadas a vários aspectos da organização policial, tais como número de oficiais, equipamento, treinamento, decisões estratégicas. Defende a idéia de que não se pode mostrar que o poder da polícia em um país tenha uma relação significativa com as necessidades de segurança interna, mesmo quando estas envolvem ameaças putativas ao regime.

Através da leitura de vários cientistas sociais, Bayley observa que podem existir variações no poder da polícia entre os países, em termos de desenvolvimento econômico e poderio militar. O poder policial também não parece estar relacionado com tumulto doméstico. Segundo Bayley, embora não se possam negar totalmente essas hipóteses, elas não são confiáveis visto que são poucos os estudos existentes sobre o poder da polícia e eles se referem aos países ocidentais.

Por outro lado, o aumento populacional e o tamanho do território de um determinado país têm levado ao aumento do policiamento, o que não significa que o número de policiais e seu efeito tenham sido os mesmos em todos os estágios de crescimento. O grau de riqueza de um país também influencia nas relações de poder da polícia. Quanto mais pobre e menos desenvolvido é um país, maior o poder do policial.

Quando trata da violência, o autor ressalta que o aumento da criminalidade em uma sociedade não tem o resultado necessário ao aumento do poder policial. Cita como exemplo o Japão, onde o poder policial cresceu durante o período pesquisado, mesmo que o crime tenha diminuído. Em Nadu, o poder policial declinou e a criminalidade aumentou. Em Boston, o poder policial flutuou, enquanto a criminalidade cresceu visivelmente.

Segundo o autor, dados internacionais mostram que existem grandes tendências de o poder policial crescer automaticamente. Assim, entre os critérios para medir o poder policial encontram-se, além da população, o aumento territorial, a criminalidade, problemas específicos da lei e da ordem, como a presença de instalações militares, os grupos antagônicos. Estes últimos são relevantes quando levam ameaças ao poder local, provocam agitações contra a lei, promovem bombardeamento de propriedades governamentais ou até mesmo a violência coletiva como ameaça ao poder político, e assim por diante.

Dessa forma, Bayley afirma que o poder da polícia parece responder mais às necessidades de segurança da elite que do público em geral. Sendo característico da polícia o fato de estar autorizada a usar a força física para regular as relações interpessoais nas comunidades, isso não é tudo o que ela faz. Este é o aspecto que Bayley discute no capítulo seguinte da obra, a funcionalidade do policial e a construção de uma teoria de confrontos.

A polícia recebe outras responsabilidades, além daquelas citadas acima. Nem sempre ela utiliza a força para regular as relações interpessoais, ainda que esteja autorizada a fazê-lo. A polícia assume diferentes funções nos mais variados espaços sociais nas diferentes sociedades, embora as leis que estabelecem o policiamento, em geral, sejam semelhantes. Assim, há diferentes significados para o “trabalho” ou a “função” da polícia.

Bayley identifica três maneiras de descrever a atividade policial, que ele considera interdependentes, embora com conceitos distintos. A primeira é através da observação daquilo que a polícia é designada para fa-

zer; a segunda leva em conta as situações com as quais ela tem que lidar; a terceira considera as ações que ela deve empreender ao lidar com as situações (p. 118).

As atribuições dizem respeito à descrição organizacional do que os policiais estão fazendo - patrulhando, investigando, controlando o tráfego, aconselhando e administrando. A atribuição designada para a maior parte dos policiais no mundo é o patrulhamento.

As situações referem-se ao envolvimento da polícia com os crimes em andamento: brigas domésticas, acidentes de carro, pessoas suspeitas, etc. As situações revelam o campo em que ocorrem os confrontos entre a polícia e o público. Por fim, o trabalho da polícia pode ser descrito em termos de ações executadas pela polícia como prender, relatar, advertir, prestar primeiros socorros e outros.

Partindo das três maneiras de descrever as atividades policiais, o autor tenta elaborar uma teoria do trabalho policial, com base nas situações que ele chama de teoria dos confrontos. Expõe o modelo do tipo de trabalho que a polícia é chamada a enfrentar à medida da mudança da sociedade e suas implicações. Primeiro, *“à medida que as sociedades se desenvolvem economicamente, serão requisitados os serviços não relacionados com a violação da lei, devido à maior facilidade de comunicação física com a polícia e um declínio na capacidade de apoio dos grupos primários”* (p. 169). A este respeito, Bayley diz que os países cujos valores culturais favorecem a submersão dos indivíduos em redes grupais experimentarão essa mudança menos que os outros.

Em segundo lugar, o autor afirma que *“enquanto o número de policiais designados para deveres reativos, antes de mais nada para o patrulhamento, for grande em relação à demanda, a polícia estará capacitada a acomodar a proporção crescente de serviços requisitados”*. Terceiro, mesmo que a polícia seja bem sucedida em defender-se da demanda governamental por assistência na administração geral, seu trabalho não se tornará mais especializado na medida em que o desenvolvimento aumentar. Ao

contrário, quanto maior o aumento de pessoal designado para tarefas reativas mais as demandas do público se afastarão do estreito cumprimento da lei.

Dessa forma, o dilema da polícia nas sociedades modernas urbanas industrializadas será o de desempenhar um papel de prestação de serviços ao mesmo tempo em que a necessidade de aplicação da lei aparece. Por outro lado, o autor destaca que a necessidade de prestações de serviços é maior entre os grupos menos favorecidos, com tendência maior para o comportamento criminoso. No final, o autor sugere que o efeito das variáveis estruturais no trabalho da polícia pode oscilar de acordo com a dinâmica da relação entre polícia e público.

Para Bayley, o relacionamento entre polícia e sociedade é recíproco - a sociedade molda o que a polícia é, e a polícia influencia aquilo em que a sociedade pode tornar-se. Como exemplo, cita o poder de os tribunais punirem a polícia quando esta comete erros ou quando reprime as pessoas que se opõem ao governo. Essa interação entre polícia e sociedade se encontra sob o domínio da política. Ela consiste na necessidade de a comunidade controlar a polícia, de um lado e, de outra parte, na pressão policial sobre a vida política dos cidadãos. Temos, assim, duas interações, a de responsabilidade e controle e a do policiamento político.

A responsabilidade implica controle, e o controle gera responsabilização. Ambos referem-se a processos em que os comportamentos da polícia são manifestados em conformidade com as necessidades da sociedade da qual essa polícia faz parte. O controle do comportamento policial é exercido por mecanismos localizados tanto dentro quanto fora da polícia e varia de acordo com as especificidades de cada país. Quem é responsável por esse controle? Ministros, governo, prefeitos, oficiais do ramo executivo, assim como comissões civis, a mídia de massa.

Para o autor, a mídia de massa é, com certeza, um dos mecanismos de controle mais importantes sobre a polícia. Sua eficácia depende, no entanto, da vida política, ou seja, se há liberdade para investigar, denunciar e divulgar as ações oficiais. As forças policiais consideram com cuidado as ações de opinião pública, chegando, às vezes, a iludir o público.

Todavia os países que se apóiam mais em controle de policiamento externo do que interno “...possuem tradições de iniciativa individual, governo não intervencionista, desconfiança da burocracia, serviços civis não elitistas e uma lei considerada útil, mas não sacrossanta”(p. 198). Os países que não o fazem possuem tradições opostas: subserviência, paternalismo, serviços civis elitistas, respeito pela burocracia, autoridade administrativa e respeito pela lei.

No entanto ambas as formas de controle sobre a polícia podem misturar-se. Aqui o autor sugere três fatores que definem esta relação do controle externo e interno sobre a polícia e um possível equilíbrio, ou seja, a filosofia política (contratual/estatista), orientações normativas no sentido das relações sociais (individualismo/comunidade) e a heterogeneidade social.

Com relação à polícia na vida política, outro capítulo desse trabalho, Bayley discute o caráter do governo e a ação policial. Considera que ambos são indispensáveis. O governo é reconhecido como autoritário quando sua polícia é repressora e como democrático quando sua polícia é controlada. “A atividade policial é crucial para se definir a extensão prática da liberdade humana” (p. 203), e a manutenção de um controle social é fundamentalmente uma questão política.

Para Bayley, o caráter dos regimes (totalitário e/ou democrático) afeta o funcionamento policial com relação à centralização do comando policial e a extensão da interferência policial na vida política. Contudo o caráter dos regimes não afeta a natureza das tarefas desempenhadas pela polícia, com exceção daquelas ligadas à polícia. E também não afeta o número de forças sobrepostas que a comunidade possui nem os mecanismos pelos quais a responsabilização policial é alcançada.

Pelo contrário, a polícia afeta o tipo de governo que a comunidade possui. A repressão policial é vista como a repressão do regime político. Mas o comportamento policial tem conseqüências políticas independentes. As ações policiais independentes afetam criticamente a competição política e moldam os processos sociais que, por sua vez, afetam a vida política.

E afinal, a polícia tem futuro? Qual o futuro da polícia? Como Bayley responde esta questão?

Bayley começa dizendo que, tanto do ponto de vista internacional quanto sob a perspectiva histórica, o policiamento se apresenta nas mais diversas variedades. Os policiais não são iguais em todos os lugares, no tempo e no espaço. Às vezes há dificuldades em definir o que é a polícia. Se pensarmos a polícia como o conjunto de pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro de uma comunidade, através do uso da força física, ela não é somente autorizada pelos Estados. Afirmar que o seja limitaria a história da sua evolução. Ela pode ser pública ou privada.

Com relação ao futuro, podem-se prever a existência da polícia e o seu desenvolvimento em todo o mundo. Embora o policiamento moderno seja dominado pelos policiais e dirigidos pelos governos dos Estados, não é certo que permaneça imutável. O crescimento da polícia pública pode ocorrer a partir da consolidação do poder estatal frente à resistência violenta e ao desencanto público com os habituais mecanismos de segurança privada.

Enquanto o Estado existir, a polícia pública também existirá, dependendo do nível de violência encontrado nas comunidades. Ao mesmo tempo, o desencantamento da população pode voltar-se contra qualquer tipo de segurança, seja ela pública ou privada. É um acidente histórico que, no passado recente, as polícias privadas tenham sido consideradas inadequadas, afirma Bayley. No Ocidente capitalista, a polícia privada e os agentes de segurança são em maior número que os públicos.

Haverá, ainda, uma intensificação do policiamento em todos os países, num futuro próximo. O volume de crimes irá aumentar bem como o colapso da disciplina informal nos grupos sociais tradicionais, especialmente nos países que se estão modernizando rapidamente. Como resultado, os policiais na rua crescerão.

A estrutura dos sistemas de polícias nacionais permanecerá. Em grande parte será a mesma em todos os países, exceto naqueles onde ocorram

movimentos urbanos de violência coletiva ameaçando o regime. Por último, Bayley diz que, com algumas exceções, é improvável que aconteçam grandes mudanças nos modelos nacionais de se exercer controle sobre a polícia.

A polícia irá perceber, em quase todos os lugares, uma grande tensão entre a aplicação da lei e a prestação de serviços. O trabalho será mais especializado na aplicação da lei, mesmo que a criminalidade não mude. Ao invés de se especializar no combate ao crime, a polícia poderia acabar com a tensão entre as reivindicações dos grupos nas comunidades, ao reconhecer a ligação que existe entre eles. Sem uma população compreensiva, a luta contra o crime será difícil.

Da mesma forma, os sistemas de regime policial em que há uma grande preocupação da população com a criminalidade tentarão uma estratégia de mobilização da comunidade se eles derem um grande valor ao grupo. As necessidades de prevenção do crime e as de segurança do Estado funcionarão como controle para colocar a polícia dentro da comunidade. Na verdade, é a idéia da polícia comunitária, esperança da população nos dias atuais para ajudar na resolução dos conflitos sociais e dos problemas de segurança.

No entanto é o desenvolvimento do policiamento privado que vai aumentar a segurança num futuro próximo. O policiamento cresceu, mas não o policiamento público, afirma Bayley. O policiamento privado representa a mobilização da comunidade sob os auspícios do mercado. Pode ser a maneira de as sociedades democráticas resolverem a prevenção do crime, evitando desencorajar a penetração policial formal na comunidade.

Desse modo, para Bayley a polícia do futuro ou o futuro da polícia inclui o desenvolvimento da polícia privada, que daria conta da prevenção dos crimes e da segurança pública. No olhar do autor, é a existência da polícia privada que permite historicamente compreender a evolução da polícia. A polícia privada substituirá a polícia pública num futuro próximo?