

A crise do sistema policial francês hoje

da inserção local aos riscos europeus

RENÉ LÉVY

RESUMO: O autor trata da crise do sistema policial francês, referindo-se às diferenças de atuação da Polícia Nacional e da Guarda Nacional e definindo as áreas de atuação de cada uma delas. Dentro do contexto da unificação europeia, o autor mostra o crescimento dos serviços de segurança privada e os limites/concorrências entre estes e o sistemas mantidos pelo governo. Demonstra, também, que as especificidades do momento presente (narcotráfico, terrorismo) exigem da ação policial meios específicos, sem, contudo, descuidar da segurança civil cotidiana.

UNITERMOS:
polícia,
polícia francesa,
polícia nacional,
guarda nacional,
segurança,
políticas públicas,
segurança privada.

Os organizadores deste colóquio tomaram como ponto de partida a crise do modelo liberal de organização policial, entre cujos principais sintomas se encontra a insegurança; gostaria de, por minha vez, registrar algumas reflexões a respeito da situação francesa, à luz das pesquisas existentes, sem a pretensão de esgotar o assunto, mas buscando pontuar os aspectos que me parecem mais importantes neste momento, por levarem a um profundo questionamento quanto ao atual sistema policial francês.

No conjunto dos países de democracia liberal¹, ao qual pertence a França, com suas particularidades institucionais, a polícia francesa passa pelo arquétipo da polícia de Estado centralizada, embora a realidade seja, evidentemente, mais complexa do que a imagem estereotipada². Ora, hoje, os principais componentes deste sistema estão em crise³, o que leva a uma recomposição cujo resultado continua incerto. Efetivamente baseado em um modelo essencialmente nacional e centralizado, o sistema policial francês

Encarregado de pesquisa do CNRS, Diretor do Centro de Pesquisas Sociológicas sobre o Direito e as Instituições Penais-CESDIP, Guyancourt, França

encontra-se hoje dividido entre a dimensão local e a dimensão internacional da atividade policial, entre a necessidade de adaptar-se às exigências da unificação européia e da globalização das trocas, de outro.

Faz-se necessária, inicialmente, uma observação no sentido de apontar a diferença de amplitude que existe nos problemas relativos à insegurança e à polícia, na França e no Brasil. O pouco que conheço leva-me a pensar que os problemas franceses de que vou tratar são, na verdade, “preocupação de ricos”, quase pseudoproblemas, quando comparados à situação brasileira. Para fixar as idéias, creio que o mais simples é indicar o número de homicídios que se cometem na França anualmente: seguindo os modos de contagem e as fontes, estima-se que o número de homicídios voluntários ou não-intencionais encontra-se numa escala que varia entre 600 e 3.000. A comparação com os 5.000 homicídios registrados na cidade de São Paulo em 1995 dispensa comentários⁴.

Minha fala consistirá em três partes: após breve apresentação do sistema policial francês atual, analisarei sucessivamente os dois desafios com os quais este último parece-me, hoje, defrontar-se: o da adaptação às condições locais e o da *europaização* das polícias.

1. O sistema policial francês atual: um retrato

É por um abuso de linguagem que se fala *da* polícia na França. Com efeito, restringindo-se aos seus componentes principais, o sistema policial francês atual é um sistema ao mesmo tempo centralizado e plural, segundo a nomenclatura de David Bayley (cf. 1985, 53 ss.)⁵, isto é, composto de muitas forças distintas, que são, elas próprias, centralizadas. De fato, compõe-se essencialmente de duas instituições de caráter nacional cujos estatutos diferem, mas cujas competências são amplamente concorrentes: (designadas doravante respectivamente por PN e GN).

Mas, ao lado dessas grandes instituições estatais existem outras, por vezes poderosas, e cujas competências são específicas, embora coincidindo com as da PN e da GN.

a. A polícia e a guarda nacionais

Polícias de Estado (e de um estado fortemente centralizado), essas duas instituições, que agrupam juntas por volta de 220.000 agentes, estão inteiramente às ordens do poder executivo e, se em seu meio a polícia judiciária está, em princípio, igualmente sob o controle da autoridade judiciária, o conjunto das polícias está subordinado a todo controle parlamentar efetivo e *a fortiori*, ao dos representantes locais.

a1. A polícia nacional

A PN é uma polícia de estatuto civil, sob a autoridade do ministro do Interior. Está organizada em grandes direções verticais especializadas conforme as missões policiais: segurança pública, polícia judiciária,

informações, contra-espionagem, polícia dos estrangeiros. Ela está presente sobretudo nas zonas urbanas e pré-urbanas, cobrindo a maioria da população, mas somente 5% do território. Seus efetivos elevam-se a quase 130.000 agentes (dos quais 6% de mulheres em média); 70% deles operam uniformizados, os outros à paisana.

a2. A guarda nacional

Muito diferente da PN em seu estatuto e sua organização, a GN é uma formação militar, ligada ao ministério da Defesa, mas cujas atribuições essenciais em tempo de paz têm um caráter policial. É, com efeito, a mais antiga polícia de Estado francesa, herdeira da *Maréchaussée*⁶ do Antigo Regime (fundada no século XVI), que teve por missão essencial zelar pelas vias de comunicação para preservar os contatos entre as cidades. Ela serviu de modelo a numerosas polícias estrangeiras na Europa, através de sua exportação para os territórios conquistados por Napoleão, e para outros lugares do mundo, graças à sua exportação para as colônias.

Foi principalmente implantada nas zonas rurais e periurbanas (muitas vezes concorrendo com a PN, neste último caso), e comporta por volta de 90.000 agentes, dos quais mais da metade, formando a guarda departamental, está dividida em 3.600 brigadas. O que distingue os *gendarmes* (guardas nacionais) é seu caráter polivalente, pois eles podem ser levados, no decorrer de um mesmo dia, a fazer tanto um trabalho de segurança pública quanto de polícia judiciária, funções claramente diferenciadas na PN.

Juntas, essas duas instituições cobrem todo o território (circunscrições de 5 a 500 km², para uma brigada territorial de guarda nacional ou um comissariado de polícia). Em matéria de ordem pública, a coordenação se estabelece em nível departamental (*préfet*), mas em matéria de polícia judiciária, ela se efetua em nível do procurador da República do tribunal correcional (*Parquet*), cuja circunscrição não coincide necessariamente com a da região (*département*).

PN e GN funcionam um pouco como associados-rivais: concorrentes, mas condenados a coexistirem, e associados contra os outros atores emergentes, aos quais retornarei na parte 3.

b. As “polícias” das administrações ou serviços públicos

A despeito da importância dos efetivos das forças de polícia e do fato de elas serem juridicamente habilitadas a intervir contra toda infração, uma grande parte das infrações penais lhes escapa, em particular aquelas que foram editadas por uma multidão de textos legislativos ou regulamentares, cuja finalidade não é repressiva, mas que visam a organizar o funcionamento de certas administrações ou a regulamentar certos setores da vida econômica e social. Ora, a esta série de infrações corresponde uma multiplicidade de agentes administrativos dotados de poderes de polícia judiciária, a fim de detectar e constatar essas infrações: pudemos registrar 170 categorias, agentes de serviços públicos (controladores de transportes públicos, por exemplo, mas

também fiscais de caça e pesca) ou funcionários encarregados de proteger os monopólios ou o patrimônio do Estado (guardas florestais) ou certos interesses gerais (inspetores de encargos sobre televisores, fiscais de imposto). A principal categoria, tendo em vista seus efetivos, é a alfândega, da qual falarei com mais detalhes adiante⁷.

A particularidade da atividade “policial” desses agentes é que ela se orienta preponderantemente para uma solução negociada das ilegalidades detectadas (*mise en conformité*, multa administrativa) sendo objeto de repressão penal tão somente os casos exemplares (a fim de dissuadir os outros ou de incitá-los a negociar) e os recalcitrantes.

Entretanto, assiste-se igualmente, há muitos anos, ao desenvolvimento de espécies de “polícias suplementares” com função nitidamente de dissuasão e/ou de repressão penal (as competências são variáveis), em particular nos transportes coletivos ou em certos lugares públicos (por exemplo, polícias municipais dos parques e jardins parisienses).

2. O desafio do “local”

Chego agora à primeira fonte de tensões à qual se submete o sistema policial francês, o que poderíamos chamar de “desafio do local”, que atinge os diferentes componentes do sistema de maneira variável.

A idéia segundo a qual as questões de segurança deveriam ser principalmente tratadas em nível local, isto é, o mais próximo possível dos problemas concretos, demorou a impor-se, num país em que o Estado central ocupa há séculos um lugar tão preponderante, e continua ainda a ser vista com desconfiança pelas respectivas agências estatais.

Foi preciso, *a priori*, que a própria questão da insegurança fosse levada a sério e que se interrogasse sobre suas causas. Por isso, antes de referir-me às dificuldades, variáveis segundo as instituições, de adaptação às necessidades locais, lembrarei os termos do debate francês sobre a insegurança.

a. Sentimento de insegurança, expectativas da população e desempenho policial

a1. A insegurança: alienação ou realidade?

Há uns vinte anos, a discussão sobre o *Law & Order* na França cristalizou-se em torno das noções de segurança e do sentimento de insegurança. Como estes termos possuem certamente conotações muito diferentes na França e no Brasil, é importante precisar sua utilização no contexto francês.

A apreensão desta noção deu-se em dois tempos.

1. A chegada ao poder da direita liberal com a eleição de Valéry Giscard d’Estaing à presidência em 1974 e acompanhada, no terreno da lei e da ordem, de uma ruptura com o período anterior, caracterizado, no prolongamento dos acontecimentos de maio de 1968, pela ênfase colocada nos riscos

de subversão revolucionária e de violência política. Doravante, é a luta contra a delinqüência ordinária que ascende ao primeiro lugar das preocupações estatais. Esta nova doutrina é teorizada, em 1976-1977, pelo Relatório do grupo de estudos sobre a violência, a criminalidade e a delinqüência, *Respostas à violência* (geralmente chamado de Relatório Peyrefitte, nome de seu presidente), que é o verdadeiro impulso ao nascimento do *sentimento de insegurança* como preocupação governamental (cf. Roché, 1993).

Entre o momento em que o sentimento de insegurança se transformou num tema político e aquele em que a pesquisa passa a ocupar-se dele decorre certo tempo, e os primeiros trabalhos têm o cunho de grande desconfiança em relação à idéia de insegurança que, em virtude de sua origem política de direita, torna-se suspeita.

Pode-se distinguir duas abordagens nos primeiros trabalhos. Um primeiro conjunto se interessa sobretudo pelo lançamento desse tema e pela sua finalidade. Seus autores vêem ali, sobretudo, uma manobra orquestrada pela direita no poder, num período em que o primeiro choque petrolífero pôs fim ao crescimento econômico, com o objetivo de unir a população em torno dela, bradando contra o espantinho da delinqüência, ou para reforçar o controle do Estado sobre a sociedade civil. Insiste-se, nesta perspectiva, quanto ao caráter artificial de um pretenso sentimento de insegurança (cf. Lehingue, 1980; Gleizal, 1980, 1981).

Outros trabalhos interessaram-se mais pela recepção do discurso oficial, retransmitido pelos meios de comunicação, e acentuaram a sensibilidade particular de certos grupos sociais quanto a esses temas, em particular os agricultores, os pequenos comerciantes e os aposentados. Para esses autores, a focalização desses grupos sociais sobre as questões de delinqüência procede de um deslocamento: através da focalização desses grupos sociais sobre a delinqüência, existe na realidade o medo da desclassificação social ligada à crise econômica que se manifesta (Coing & Meunier, 1980; Verneuil, 1981).

Os primeiros trabalhos insistem, assim, tanto na mistificação da população pelos governantes, quanto na alienação, a falsa consciência de uma fração da população.

2. Após a chegada da esquerda ao poder, em 1981, o tema da insegurança persiste, mas com uma mudança sensível. A esquerda, inicialmente hostil à utilização desta noção, acaba por tomar consciência de sua importância, sob a influência dos prefeitos de esquerda das grandes cidades, esforçando-se por amortecer o impacto político da questão e evitar que a direita se aproveite dela.

Como conseqüência disso, ela vai acentuar a necessidade de uma ação social preventiva coordenada tão próxima quanto possível do local de ação (se possível em nível municipal) dos diferentes interventores públicos ou particulares envolvidos. A especificidade da esquerda é procurar envolver os prefeitos com um lema que não era mais verdadeiramente de sua competência, ao menos desde a estatização das polícias em 1941. Este é o fio

condutor do *Relatório Bonnemaison* de 1983, que desejava fazer dos prefeitos (das grandes cidades) os catalizadores das políticas urbanas de segurança para os quais as administrações do Estado, *particularmente a polícia*, deveriam colaborar (cf. Roché, Robert & Chalumeau, 1995, p. 158). Esta perspectiva é coerente com a empreitada de descentralização que a esquerda realizou a partir de 1983, que se traduz principalmente pela redução da tutela do chefe de polícia, representante do Estado central, sobre as assembleias departamentais e municipais e que levou, entre outras coisas, a ampliar fortemente a jurisdição dos departamentos, em matéria de ação social, sem todavia tocar nas funções estatais básicas (polícia e justiça), que continuam de competência exclusiva das autoridades centrais. Essa política de reabilitação do nível local de domínio dos problemas sociais vai desembocar, nos anos 90, na tentativa de criar uma política global da “cidade”.

O desligamento político faz-se acompanhar de uma reavaliação da questão das pesquisas. Doravante, interroga-se sobre a eventualidade de uma ligação entre o *sentimento de insegurança* e a maneira como o Estado assume efetivamente suas tarefas repressivas no âmbito da criminalidade. Nessa perspectiva, o que cristaliza o *sentimento de insegurança* é a omissão do Estado no cumprimento de uma missão cujo monopólio reivindicou durante séculos. Quando a legitimidade da intervenção estatal nesse domínio não é mais contestada por ninguém, o Estado revela-se incapaz de assumi-la de forma eficaz. Enfim, quando vêm à tona mecanismos particulares da gestão de conflitos, ele se aniquila pela sucessão das queixas daí decorrentes, revela-se incapaz de proteger as pessoas e as propriedades e vê-se conseqüentemente acusado de frouxidão pelas “pessoas honestas”⁸.

Um terceiro conjunto de trabalhos, um pouco mais tardio que o precedente, vem completá-lo ao interessar-se não mais somente pelas relações entre os querelantes/assistidos e as instituições penais, mas também pela relação entre o sentimento de insegurança e as relações sociais dos indivíduos, e pelas mutações da sociabilidade na sociedade contemporânea (Lagrange, Roché). Nessa perspectiva, o sentimento de insegurança está mais ligado ao grau de integração social e à densidade da rede de sociabilidade dos indivíduos que à experiência de vitimização⁹. Além disso, como as pesquisas do grupo precedente se abstêm de tomar partido quanto à evolução dos fenômenos de delinqüência e de atos de incivildades, e, mesmo, manifestam a esse respeito certo ceticismo, os autores desta última corrente priorizam, ao contrário, o desenvolvimento desses fenômenos no decorrer dos últimos decênios, acreditando deter, ali, a possível inversão do processo multissecular de civilização dos costumes. “Há, na reivindicação de insegurança, a denúncia do desaparecimento da inocuidade das relações com o outro, condição sem a qual qualquer sociedade moderna não pode viver pacificamente” (Roché, 1991, p. 312)¹⁰.

Como conseqüência, a realidade do sentimento de insegurança está doravante reconhecida e analisada, mas é preciso notar que, na hierarquia das preocupações que os franceses exprimem espontaneamente, tal qual revelam

as pesquisas, a insegurança não é a primeira: é, de longe, o desemprego que surge no pensamento¹¹.

a2. Sentimento de insegurança e desempenho policial

Seja como for, e qualquer que seja o motivo a que se atribua o sentimento de insegurança, não se pode compreender sua concentração sobre as questões de delinquência sem examinar de que maneira estas foram geradas no decurso dos últimos decênios. Ora, a esse respeito, constata-se que, enquanto certos litígios experimentaram, durante o pós-guerra, uma alta considerável, os policiais esforçam-se por satisfazer plenamente a essas expectativas, principalmente nas zonas urbanas ou de periferias.

Este diagnóstico baseia-se, essencialmente, na comparação entre duas séries estatísticas, a dos casos conhecidos da polícia e a dos casos resolvidos (elucidados) por ela. Essas duas séries podem ser interpretadas, a primeira, como um indicador das preocupações da população, já que a grande maioria dos casos chega ao conhecimento da polícia através de uma queixa, nos devidos termos; e a segunda, como um indicador das prioridades das instituições policiais, diante do leque da delinquência que ela prioriza.

O que se constata examinando globalmente as estatísticas policiais? De um lado, que, de forma global, o volume de casos levados ao conhecimento das polícias, sofreu, desde 1950, um aumento considerável, pois foi em média multiplicado por seis. Mas esse aumento é essencialmente atribuído à multiplicação (por 14) do número de roubos, enquanto que no mesmo intervalo de tempo, os ataques contra pessoas foram multiplicados apenas por 2,5¹².

Se nós examinarmos agora a maneira como esses casos são tratados pela instituição policial, observaremos que a estrutura dos casos elucidados é bem diferente da dos casos conhecidos. Em outras palavras, se certos tipos de casos são resolvidos com mais frequência que outros, acontece infelizmente que os contenciosos que se beneficiam não são aqueles em que as queixas individuais são mais numerosas. Bem ao contrário, nos casos destas últimas, principalmente compostas de danos aos bens, os querelantes não estão muitas vezes em condições de fornecer indicações precisas à polícia sobre a identidade dos autores: a maior parte dessas queixas é formulada “contra desconhecido”. É o caso, em particular, dos roubos, que formam o contingente mais massivo (2/3 das ocorrências registradas), e cuja taxa média de elucidação aproxima-se hoje dos 15% (cf. Robert *et alii*, 1990, p. 69 ss.)¹³.

É, assim, nesta carência que se situa, na minha opinião, o nó do problema (Robert & Lévy, 1984), e é significativo que as pesquisas de opinião sobre a imagem da polícia a percebam, à sua maneira. Elas revelam, com efeito, que além das nuances ligadas às características sociodemográficas, a imagem da polícia para a população se deteriora à medida que o questionamento avança mais profundamente, ou, mais precisamente, avança em direção à experiência dos cidadãos. Em outras palavras, a imagem é tanto mais favorável quanto mais abstrata é a questão (cf. Gorgeon, 1994, p. 245 ss.)¹⁴:

enquanto a maioria das pessoas interrogadas tem constantemente boa opinião sobre a polícia em geral, as respostas favoráveis diminuem quando se considera a acolhida recebida pelos querelantes e diminui ainda mais quando estão em questão a responsabilidade efetiva pelas reclamações e a eficácia do trabalho policial¹⁵.

As múltiplas manifestações de decepção dos entrevistados e das vítimas diante da prestação concreta de serviços de polícia exprimem assim, à sua maneira, o poder das expectativas em relação a essas instituições, expectativas que são o produto de muitos séculos de inculcação “estatal” e “cívica” e que o desaparecimento do tríade “Estado/requerente/autor” presente nos fundamentos do funcionamento do sistema penal, exacerba (cf. Robert, 1990b).

Um exame mais aprofundado mostra contudo que as duas principais agências policiais não se encontram, nesse ponto de vista, na mesma situação, o que remete à maneira como elas conseguem ou não considerar as situações locais.

b. A difícil inserção nos dispositivos locais de segurança

É preciso lembrar que, se no sistema francês, o prefeito dispõe de certo poder de regulamentação em nível municipal, inclusive quanto a questões concernentes à ordem pública, ele não tem nenhum poder sobre as polícias de Estado e não tem à disposição mais do que uma polícia municipal com poderes muito limitados.

É assim, por exemplo, que o prefeito não é informado das operações policiais, salvo, eventualmente, as grandes operações de manutenção da ordem, e ainda nem sempre (o peso político do eleito é aqui determinante). Reciprocamente, o prefeito não tem de prestar contas quanto à alocação dos meios e a divisão dos efetivos policiais na cidade. Esta ausência de comunicação explica em grande parte o desenvolvimento das polícias municipais a partir dos últimos vinte anos.

O balanço dos resultados da Comissão Bonnemaison, realizado em 1992, é esclarecedor quanto à fraca participação policial nas instâncias locais de decisão: só os chefes de serviço participam delas, jamais os agentes, e esta “participação limita-se freqüentemente à leitura e ao comentário dos dados calculados sobre a evolução da delinqüência (...). Para tanto, as estatísticas policiais são raramente discutidas, comparadas, ou utilizadas para fundar um programa de ação adequado, de objetivos e de meios, que venha a ser parte em ação, com força repressora por parte da polícia. Existem certamente projetos comuns montados sob os auspícios dos Comitês municipais de prevenção da delinqüência, habilitados a reunir todos os intervenientes no âmbito da segurança, mas seu alcance é marginal em relação à realidade cotidiana do trabalho policial”. De maneira geral, “o debate que se instaura no meio do CCPD¹⁶ muito raramente chegou a uma reflexão sobre as missões da polícia, e menos ainda a uma redefinição de suas missões. Aliás, está longe de ser

evidente que os eleitos tenham elaborado, para seu uso, uma doutrina dos modos de intervenção da polícia na cidade” (CNV-DSU, 1992, p. 130-131)¹⁷.

a. A Guarda Nacional: um modelo ameaçado

Polícia e guarda nacional (*gendarmerie*) não se confrontam, no entanto, da mesma maneira com esses problemas, e pode-se afirmar que a performance da guarda permanece claramente superior à da polícia. É assim que, se a GN entra com 1/3 dos casos constatados, ela é responsável por quase 2/3 das elucidações, e sua própria taxa de elucidação (calculada sobre os fatos comprovados por ela mesma) aproxima-se dos 66% (o dobro da taxa média PN+GN). Sobretudo, esta vantagem da Guarda Nacional mantém-se nos litígios profundamente ligados à queixa, como os roubos, em que a taxa policial é muito pequena (cf. Robert *et alii*, 1994, p. 83-84).

De modo global, a vantagem da GN sobre a PN é uma combinação de quatro elementos:

- uma melhor integração local, sem dúvida em vista de um terreno de intervenção globalmente mais favorável, onde o anonimato dos habitantes é menor e a intervenção mais conhecida. A GN encarna, em suma, uma versão francesa do *Community policing* (cf. Brodeur, 1990, p. 203 ss.)¹⁸.

- uma melhor organização do trabalho, que é mais integrado: enquanto a organização da PN tende a estilhaçar o trabalho policial (aquele que constata a infração, aquele que recolhe a queixa e aquele que investiga são diferentes e não se comunicam necessariamente entre eles), a organização *gendarmique* favorece ao contrário a polivalência do guarda e a integração das funções: da constatação ou da queixa até a elucidação, o guarda nacional é responsável por um caso do começo ao fim, e pode-se pensar que ele trabalha melhor que cada um dos policiais que tratam apenas de um segmento da investigação.

- um trabalho policial mais profissional no âmbito da polícia judiciária. Em particular, a GN soube preservar a investigação, que quase desapareceu na PN, como estabelece um recente relatório da inspeção geral da polícia nacional (IGPN), que constata: “ A inspeção geral releva de maneira reiterada a perda de profissionalismo dos policiais nas investigações concernentes aos delitos de via pública e sobretudo aos roubos por arrombamento” (Genthial, 1995, p. 24). O autor desse relatório, Jacques Genthial, antigo diretor da polícia judiciária do ministério do Interior, acaba de recomendar a codificação das operações de investigações mínimas (constatações sobre local, investigações técnicas, averiguações da vizinhança) e de impor sua execução aos policiais sob pena de sanções disciplinares!

- uma utilização muito mais intensa da mão-de-obra, facilitada pelo fato de os guardas, ao contrário dos policiais, terem a obrigação de residir (com a família) em sua região de trabalho.

Todavia, não é preciso idealizar a situação da GN, mesmo que, em razão de suas características próprias, os problemas não se coloquem da mesma

maneira que para a PN. Sua eficácia, que permanece relativamente superior, está, entretanto, diminuindo, quando se examinam os índices de elucidação de vários anos e pode-se confrontar esse fenômeno com o fato de as condições de trabalho da GN se aproximarem cada vez mais daquelas da polícia, sob dois aspectos. De um lado, as áreas de intervenção tendem a se aproximar, na medida em que a GN é implantada nas zonas periurbanas, e estas se urbanizam rapidamente. Por outro lado, a partir de uma “revolta” dos guardas em 1989, a organização do trabalho foi modificada a fim de aliviar a carga de trabalho, o que teve por consequência menor disponibilidade das brigadas, mesmo se esta está ainda muito longe dos horários de trabalho da PN.

Aqui reside, em todo caso, o principal desafio que a GN terá que enfrentar no futuro: o desdobramento de seus efetivos para as zonas periurbanas tornou-se necessário pela sobrecarga de trabalho das brigadas ali implantadas, mas choca-se então com a resistência dos políticos rurais, que recusam qualquer supressão de brigada em suas regiões. *A questão que aqui se coloca é saber se é possível, no meio periurbano ou urbano, preservar o modelo da guarda nacional rural de proximidade no campo, de integração das funções e de polivalência dos agentes.*

b. A polícia nacional: um insucesso persistente

Nas zonas urbanas e periurbanas, onde o problema da insegurança se coloca de maneira mais aguda e que são, há quinze anos, o objeto de todas as atenções, sabe-se que a é PN que está na primeira linha e, portanto, na situação mais difícil. A necessidade de adaptar-se às condições locais, às características locais dos fenômenos geradores de insegurança choca-se, em particular, com o isolamento e a centralização da instituição: é, por exemplo, extremamente difícil adaptar os horários de trabalho dos funcionários às necessidades locais, porque as condições de trabalho são negociadas em nível central com os sindicatos de policiais, os quais veriam, em eventuais negociações locais das condições de trabalho, um risco de diluição de seu poder.

A “polícia comunitária”, versão francesa do *community policing* tornou-se a palavra de ordem dos anos 90, mas a idéia começou a emergir nos anos 80, paralelamente à implementação de novos dispositivos de decisão entre os diferentes participantes ativos da segurança nos diferentes escalões administrativos. Desde 1983, o relatório Bonnemaison reclamava, assim, “a melhoria das relações entre a polícia e as municipalidades”¹⁹. Mas, a despeito da vontade tornada pública há muitos anos pelos governos sucessivos, de reaproximar a polícia, em particular a PN, da população, substituindo a prioridade tradicional da manutenção da ordem pública, por uma preocupação mais distinta para com a segurança da população, tornou-se clara, a distância entre as proclamações reformistas e os resultados.

Diante da “crise da polícia urbana”²⁰, que se manifesta não somente pelo aumento da insegurança, mas também pelo surgimento de motins urba-

nos esporádicos, tendo muitas vezes como ponto de partida um incidente que envolve a polícia, quatro tipos de respostas foram dados a partir dos anos 80: o crescimento maciço dos meios e dos efetivos; a volta do foco sobre o “verdadeiro trabalho policial” (delegação a outras instituições ou privatização das missões consideradas secundárias ou estranhas às missões de polícia, troca da intervenção humana por equipamentos técnicos); a reforma das estruturas; a redefinição das estratégias operacionais. Os dois primeiros métodos foram adotados tanto pela esquerda como pela direita; os dois outros, ao contrário, sofreram as eventualidades da alternância política, com uma sucessão de reformas e de contra-reformas (a direita tradicionalmente mais centralizadora que a esquerda) (cf. Monjardet, 1996)²¹.

Assim, a despeito de muitas experiências locais, o que resta de tudo isso é a incapacidade do Estado central (supondo que ele tenha realmente vontade) de orientar uma instituição cujos participantes resistam firmemente a tudo o que é suscetível de introduzir entre a polícia e o Estado uma terceira pessoa, constituída pela população ou seus representantes, isto é, os usuários do serviço público policial, em outras palavras, para introduzir na instituição um mínimo de *accountability*. É sintomático o fato de que, quando os comissários de polícia se pronunciam sobre a segurança urbana, pela voz de seu sindicato, afirmem que para eles a política da cidade implica um reforço do Estado, o qual deve, para tanto, evitar “a armadilha de feudalidades que o processo de descentralização suscitou” e que é o único que pode opor-se “à visão estritamente municipal de um prefeito”²².

Notemos de passagem que esse malogro do Estado central arruína a idéia segundo a qual a centralização garantiria a transmissão das políticas decididas em altas esferas sem tropeços, de alto a baixo da pirâmide burocrática. Como indica Monjardet, desde a estatização de 1941, “a autodeterminação policial local das prioridades repressivas é a regra emoldurada, somente pelas instruções dos pares (hierarquia policial) e pelas políticas penais dos tribunais (outros profissionais), quando instruções e políticas são explícitas, o que não é o caso mais comum. Disso resulta, aliás, que a inovação repousa essencialmente sobre a vontade local dos agentes de confiar e de cooperar com outros participantes da segurança; ela tem em suma um caráter militante (Monjardet, 1996, p. 247-248)²³.

A ronda policial²⁴ (análoga ao *beat policing*) constitui um bom exemplo dessa situação. É apresentada há mais de 20 anos como a solução para os problemas da pequena delinquência urbana, e hoje, como a fórmula mágica da reaproximação polícia-população (cf. CNV-DSU, 1992, p. 117-118; Jankowski, 1993, p. 13). Desde essa época, quase todos os ministros sucessivos anunciaram sua generalização. As avaliações que foram feitas mostram a que ponto essa estratégia policial contradiz as representações e a organização da instituição:

- A ronda policial não é percebida pela maioria dos policiais como um “verdadeiro trabalho policial”, mas sim como uma forma de trabalho social.

- Nesse sentido, recrutados à base do voluntariado, segundo a idéia de que a técnica será tanto melhor posta em prática quanto mais motivados estiverem os agentes encarregados dela, esses profissionais são policiais que crêem na prevenção: são militantes, portanto, marginais.

- Os resultados do trabalho de ronda policial são difíceis de ser avaliados quantitativamente, em virtude da falta de indicadores apropriados, e não são sancionados positivamente pela instituição.

- O trabalho do guarda da ronda policial não está integrado no conjunto do serviço (circulação defeituosa da informação colhida)²⁵.

Resultado: quando existe, ronda policial é muitas vezes assumido por polícias auxiliares inexperientes (isto é, por jovens que fazem o serviço militar um ano na polícia) ou por policiais municipais (sem poder de polícia judiciária e sem ligação com os agentes da PN); é geralmente mal coordenado com as outras atividades dos serviços de PN e não está em harmonia com os organismos encarregados da coordenação da prevenção (CCPD) (cf. CNV-DSU, 1992, p. 117-118).

Mais recentemente, parece que o Ministério do Interior escolheu privilegiar outra estratégia de luta contra a pequena e a média delinquência, reforçando as brigadas anti-criminalidade (viaturas mais possantes, *battle-dress*, fuzis de balas de borracha, coletes à prova de balas), para atuarem nos “núcleos intratáveis que perturbam a vida dos bairros” (Dugléry, 1996, p. 117); o comando, nova metamorfose da polícia comunitária?

c. Os outros elementos: polícias municipais e segurança particular

A incapacidade policial diante do desafio da insegurança suscitou a emergência de novos elementos que são as polícias municipais e as empresas de segurança particular. Esse desenvolvimento foi visto a princípio com muita desconfiança pelas polícias do Estado, cujo monopólio parecia. Todavia, hoje – a exemplo do que se passou em outros países – a percepção oficial desses elementos da segurança modificou-se: elas estão sendo percebidas como forças suplementares.

- As polícias municipais

Suprimidas nas zonas urbanas por uma lei de 1941, as polícias municipais só sobreviveram por muito tempo nas vilas sob a forma mínima do guarda campestre. Elas ressurgiram durante os anos 70 e 80, em numerosas cidades, em grande parte em virtude da impossibilidade de os prefeitos exercerem influência sobre o funcionamento e o desdobramento da PN. Existem em 2.663 municípios, com um efetivo – que permanece globalmente fraco – de 9.500 agentes (Mezonnier, 1994, p. 122).

Ainda que seus poderes de polícia sejam, em princípio, muito limitados (elas tem por missão velar pelo cumprimento das decisões municipais), algumas são muito bem equipadas e mantêm, em suas atividades, certa confusão com a PN, o que está na origem de numerosos abusos de poder. Outras assumem sem dificuldade seu caráter suplementar e não são armadas²⁶.

No conjunto, elas são agora consideradas como uma força auxiliar capaz de aliviar as polícias de Estado de toda uma série de “tarefas inadequadas”, que foram confiadas com o tempo a essas instituições, principalmente porque elas eram as únicas administrações disponíveis 24 horas por dia. Entretanto, aos olhos dos policiais, elas não têm nada a ver com o “verdadeiro trabalho policial”. A definição do que sejam “Tarefas inadequadas” torna-se cada vez mais elástica à medida que seus efeitos sensíveis, do ponto de vista da eficiência policial (o “verdadeiro trabalho policial”), tardam a se manifestar. Da gestão dos objetos encontrados, do centro das dificuldades administrativas para a vantagem de outras administrações, e da entrega de documentos de identidade, passou-se progressivamente à guarda do Estado diante dos edifícios públicos, depois à organização da saída das aulas, enfim ao controle do estacionamento de automóveis²⁷.

- A segurança privada

O setor da segurança privada tem tido, há 10 anos, um crescimento considerável tanto em efetivos como em volume de negócios. Os efetivos quase dobraram desde a metade dos anos 80, de modo que se conta hoje com a média de um empregado de segurança para dois policiais ou guardas, o que constitui, ainda, uma proporção limitada, em comparação com outros países desenvolvidos (nos Estados Unidos, ela é de 3 por 1)²⁸. Da mesma maneira, o volume de negócios mais que dobrou durante o mesmo período, embora tenha apresentado nítida redução do ritmo de crescimento nestes últimos anos (relacionada ao marasmo geral das transações econômicas).

A clientela dos prestadores de serviço é antes de tudo composta por empresas privada (80%) e administrações ou empresas públicas (15%); além disso, o setor da Defesa nacional (público/privado misturados) representa 5%. Os particulares são assim inexistentes. Estes últimos representam no entanto 25% do montante de negócios em matéria de equipamentos de segurança (travas, alarmes), o que é preciso confrontar com a pequena taxa de elucidação em matéria de assaltos: é melhor prevenir do que remediar. Todavia, está claro que não é aí que reside a solução para os particulares, pois esses equipamentos continuam relativamente caros para eles, enquanto sua obsolescência é rápida (dialética da arma e da armadura, que os particulares fazem mal em seguir)

Esse setor econômico tem evidentemente um futuro promissor, já que se beneficia do impulso de duas forças potentes:

- *O seguro*: de maneira cada vez mais grave, o motor do desenvolvimento desse setor é a pressão exercida pelas companhias de seguro, preocupadas em reduzir suas perdas nessa área e que levam os particulares e as empresas a procurarem os equipamentos e prestadores de serviços de segurança. Esses últimos são “estruturalmente agrupados” (cf. Ocqueteau, 1994, 72), pelo fato de a integração crescente desses dois setores, ora aqueles em que os seguradores são proprietários de sociedades de segurança privada, ora os que orientam o mercado por procedimentos de aprovação ou de certificação

que selecionam as empresas de segurança; ou ainda suscitam o desenvolvimento do mercado, pela pressão sobre os segurados para recorrer a esse meio (por exemplo: televigilância ou alarmes) (cf. Ocqueteau, 1995).

O setor de seguros, personagem maior da vida econômica pelo número de seus assalariados e os capitais que mobiliza, toma assim uma parte cada vez mais ativa, ainda que pouco visível, no âmbito das políticas de segurança, com o consentimento tácito do Estado²⁹.

- *O Estado*: Após ter procurado acima de tudo, nos anos 80, moralizar um setor cuja reputação era detestável, o Estado tende cada vez mais a considerá-lo como um parceiro legítimo das políticas de segurança. Pode-se salientar a esse respeito:

a) A evolução das reflexões no meio de organismos interministeriais como a DIV³⁰, que incorpora de agora em diante a idéia de que os vigias são co-produtores de segurança nos espaços meio privados/meio públicos (cf. Ocqueteau, 1993);

b) A implantação, pela iniciativa de certos responsáveis pela segurança em centros comerciais situados em bairros difíceis, de experiências que são a junção da segurança particular e do trabalho social; experiências encorajadas pelas autoridades mesmo que sejam diversamente apreciadas pelos serviços de polícia locais (cf. Ocqueteau, 1993);

Last but not least, a obrigação imposta pela recente lei quinquenal de orientação e de programação sobre a segurança (janeiro de 1995) aos proprietários ou especuladores de locais de habitação ou de conjuntos industriais e comerciais, de prover a conservação e a vigilância dos locais.

Tais são assim, na minha opinião, os principais aspectos de uma das facetas da crise atual do sistema policial francês, a dificuldade de levar em conta as expectativas da população em matéria de segurança, capaz de desembocar em uma volta do próprio Estado, através de uma de suas funções fundamentais. Mas este Estado, aqui, de alguma forma nivelado por baixo, o é igualmente por cima, isto é, pela edificação caótica e balbuciante daquilo que aparecerá talvez um dia como um Estado transnacional na escala européia. E é dos efeitos deste processo sobre o sistema policial que eu gostaria agora de tratar.

3. A europeização das polícias e seus efeitos

A unificação européia foi acompanhada da constituição de um campo da segurança em escala européia, que forma uma espécie de suporte de cooperação em torno de uma meia dúzia de grandes temas que se dividem em várias partes: terrorismo, drogas, crime organizado, crime internacional, imigração e fluxo internacional de pessoas. Dessa forma escreve Bigo: “Passouse, (...), em menos de trinta anos, de uma concepção política, em que a polícia era uma atividade reservada por excelência ao Estado e totalmente dependente da territorialidade, a uma concepção na qual ela pode ser o objeto de

negociações internacionais; e em que é importante confiar nas polícias estrangeiras (mesmo em outras agências públicas ou particulares) para certas tarefas nacionais como o controle de fronteiras ou a luta contra o terrorismo exterior” (Bigo, 1996). Todos os observadores sublinharam a dificuldade das instâncias de decisão nesse domínio, que, no entanto, conheceu avanços decisivos com os acordos de Schengen e com o tratado de Maastricht.

A despeito das resistências que esse processo encontra ainda até em certos meios políticos, que vêem aí um risco para a soberania nacional, ele tornou-se um desafio maior para as diferentes agências policiais, que se encontram em concorrência, ao mesmo tempo, pelo acesso aos novos recursos – a informação policial, a cooperação efetiva de agências estrangeiras – geradas por esses desenvolvimentos e pelo exercício de influência sobre a estrutura dos dispositivos adotados.

É assim que, na França, a participação da Guarda Nacional nos dispositivos internacionais foi objeto de debates muito acirrados. Da mesma forma, a internacionalização da polícia financeira fez vir à tona um conflito até então latente entre os serviços do Ministério do Interior e o das Finanças. Esse debate entre serviços diferentes é reproduzido dentro de cada um deles. A cooperação é fonte ao mesmo tempo de benefícios e de pressões, acatar uns e transportar os outros para o vizinho é uma estratégia comum que por si mesma gera múltiplas ocasiões de conflitos. Além disso, a própria diversidade dos modelos de polícia existentes acentua o aspecto competitivo: cada país tende a destacar sua excelência pontual (polícia judiciária na Alemanha, manutenção da ordem francesa, polícia comunitária britânica, descentralização espanhola, etc): quem vai planejar as estruturas e as técnicas da Europolícia?

A cooperação internacional terá necessariamente efeitos diferentes sobre cada um dos sistemas policiais, em função de sua rigidez, especificidade, centralização etc. Mas, enquanto proliferam os estudos sobre os dispositivos de cooperação, a análise das interações entre as lógicas internas de funcionamento dos sistemas nacionais e os dispositivos permanece estagnada.

No que concerne à França, pode-se no entanto evocar duas conseqüências, uma incontestável, a outra mais hipotética. A primeira consiste no desdobramento e na reorientação de uma importante instituição parapolicial, a alfândega, o que subverteu a ordem e reeditou a concorrência entre as polícias. A segunda, sobre a qual serei mais breve, é o risco de acentuação do hiato entre o “verdadeiro” trabalho policial e a polícia comunitária.

a. O crescimento do poder da alfândega: em direção a uma terceira polícia do Estado

A alfândega, cuja competência engloba tradicionalmente o controle dos movimentos de mercadorias, de capitais e de pessoas, não é comumente associada ao número dos órgãos de polícia, talvez menos em virtude de sua

pequena visibilidade do que de uma miopia sociológica. Por seus efetivos (cerca de 20.000 agentes), sua organização, seus meios materiais e a extensão de seus poderes de inquérito e de sujeição, os serviços aduaneiros se parecem muito com os serviços de polícia (cf. Thue & Porcher, 1990). As alfândegas dispõem de poderes de investigação e de detenção extremamente vastos, exercidos fora de qualquer controle judiciário. Todavia, esses poderes são limitados ao trato de infrações alfandegárias; quando a alfândega é levada a constatar infrações não-aduaneiras, ou quando uma vez tratadas por ela no plano alfandegário (multas, confiscos), as infrações aduaneiras são igualmente passíveis de ações penais ordinárias (tóxicos, imigração), a alfândega deve transferir os casos para um serviço de polícia judiciária.

No plano sociológico, o que diferenciava até aqui fundamentalmente a alfândega (assim como as outras “polícias” administrativas) das outras polícias, era que ela não intervinha em relação aos procedimentos delituosos que fazem parte de seu campo de atividade na perspectiva de uma ação penal, mas de uma perspectiva de controle dos administrados, visando a obter o respeito destes pelos regulamentos administrativos. Nessa lógica, a intervenção judiciária está submetida à boa vontade da administração, que possui o poder de transação com os infratores e recorre contra as ações penais somente contra os refratários ou para dar exemplo (cf. Barbeger, 1985).

Há alguns anos, a alfândega, sem abandonar essa “lógica fiscal” tradicional, orienta-se claramente para uma lógica propriamente policial. As alfândegas são tanto mais levadas a manifestar sua eficácia na matéria quanto a supressão das fronteiras nacionais na CEE tende a recolocar na ordem do dia sua missão histórica e tanto quanto sentem a necessidade de justificar sua existência. Elas são assim encorajadas por uma vontade política de reforço na luta contra o tráfico de drogas e a lavagem dos *narcodólares*, áreas que aumentam as competências aduaneiras, mas também contra a imigração ilegal e o terrorismo. É, entretanto, a luta contra a droga e o crime organizado que constitui hoje o argumento essencial da retórica alfandegária.

Essa redefinição do papel da alfândega no sentido de uma lógica policial modifica os termos tradicionais da concorrência policial, levando os rivais tradicionais que são a PN e a GN a formarem uma frente comum contra a alfândega. Esta última conseguiu uma primeira vitória ao obter a fiscalização dos percursos do “dinheiro sujo”, porque esse controle supõe a colaboração dos bancos, dos quais o Ministério das Finanças é o interlocutor habitual (cf. Inciyan, 1991). Conseguiu ainda uma segunda vitória ao suscitar uma reforma legislativa autorizando-a, assim com o a PN e a GN que não queriam ficar atrás, a empregar a técnica das “entregas controladas”, que consiste em infiltrar-se nas malhas de traficantes, depois servirem de intermediários entre eles e os atacadistas franceses, de modo a poder interceptar a mercadoria e prender os traficantes em flagrante delito³¹.

Pela lógica, a alfândega reivindica agora sua assimilação completa pela polícia no plano jurídico: o Ministério das Finanças tentou assim diversas

vezes obter para os aduaneiros a qualificação de OPJ³², que lhes permitiria tratar os casos sob todos os seus aspectos, sem depender da PJ e, sobretudo, faria deles um interlocutor direto do ministério público. Tal reivindicação apreciada tanto por ministros de esquerda quanto de direita, contrapõe-se, no momento, a uma firme resistência dos ministérios do Interior e da Defesa, pouco desejosos de enfrentar suas tropas que recusam com veemência essa perspectiva. Contudo, a alfândega – que pode apoiar-se sobre o mais poderoso dos ministérios (Finanças) – é de agora em diante reconhecida na lei francesa como uma força que contribui para a política de segurança (lei de orientação e de programação relativa à segurança de 21 de janeiro de 1995). Ela soube, por outro lado, conquistar nessa área o apoio do Ministério da Justiça.

O contexto internacional é, de toda forma, favorável a esta evolução, pois ao lado da cooperação policial européia, desenvolve-se uma cooperação aduaneira: os acordos de Schengen reconhecem, assim, às alfândegas direitos análogos aos das polícias (direito de observação e de acompanhamento) e os aduaneiros franceses são dessa forma levados a reclamar, em nome da eficiência de seus poderes aos de seus colegas estrangeiros mais bem aparelhados.

Conseqüentemente, estou convencido de que assistimos a uma mutação, que levará, a médio prazo, à aparição de uma terceira força de polícia nacional ao lado da PN e da GN (análoga à *Guarda di Finanza* italiana), e a uma concorrência cada vez mais acirrada com essas últimas, na qual o alcance de intervenção da alfândega é precisamente aquele que, pelo objetivo visado (o crime organizado internacional), constitui o arquétipo do “verdadeiro” trabalho policial, e que, por suas implicações internacionais, é o mais promissor em termos de recursos e de prestígio.

b. O reforço do estereótipo do “verdadeiro trabalho policial”

Passo assim, brevemente, para esta outra incidência, mais indireta, da internacionalização policial: o fato de ela tender a reforçar as representações e as práticas que já prejudicam a polícia comunitária. Com efeito, como escreveu Dominique Monjardet, nessas representações policiais, o prestígio da função está estreitamente ligado à importância dada ao objetivo; é o “inimigo público n° 1”, que faz “o primeiro policial da França”. Ora, o inimigo público n° 1, hoje, é o criminoso transnacional: terrorismo, tráfico de todo gênero e, cada vez mais, o migrante, o “falso pedinte de asilo” (cf. Bigo, 1996).

Toda a organização da PJ reforça essa representação, pois o serviço local trata apenas de pequenos casos e quanto mais se sobe na pirâmide da organização, mais os alvos são “interessantes” e prestigiados. Desse ponto de vista, está claro que o pequeno assaltante não pesa tanto quanto o traficante internacional. Nada mais agrada aos policiais do que brincar de polícia e bandido, sobretudo se se trata de um grande ladrão e se essa representação do “verdadeiro trabalho policial” está fortemente presente nos policiais de base (cf. Gorgeon, 1994, p. 271). É significativo que, segundo a pesquisa de Monjardet e Gorgeon, ao lado dos alunos-guardiães da paz, e a despeito de

todos os pronunciamentos oficiais sobre a importância da polícia comunitária, a ronda policial vem em penúltimo lugar das preferências, bem antes da MO (Monjardet & Gorgeon, 1993, p. 62).

Ora, não somente o discurso dominante tende a reforçar essas representações, mas além disso, é capaz de orientar as práticas pró-ativas dirigidas contra as manifestações locais desses perigos internacionais (traficantes, imigrantes ilegais), em detrimento dos delitos que atingem diretamente a população. Além do mais, essa orientação será apresentada como uma maneira de lutar contra esses últimos, graças à interação imigração/toxicomania/pequena delinquência contra os bens.

Conclusão

Tentei mostrar que a polícia francesa está hoje submetida a uma dupla tensão, que afeta profundamente seus diferentes componentes, mas que revela, em definitivo, uma tendência grave que consiste tanto em ignorar como realizar se possível as expectativas da população em matéria de segurança no dia-a-dia.

Em outras palavras, tende-se a privilegiar os objetivos que reclamam uma tentativa da polícia pró-ativa³³, mais do que aquelas que permitiriam responder às queixas dos cidadãos. Isto se explica em grande parte porque de um lado a atividade pró-ativa corresponde ao ideal do “verdadeiro trabalho policial”, tal qual é coletivamente entendido pela maioria dos agentes; por outro lado porque esse tipo de intervenção permite uma fácil valorização dos sucessos obtidos (os inquéritos de iniciativa³⁴ não resolvidos permanecem invisíveis): a polícia pró-ativa, o que ela exerce no nível da rua como no nível do crime organizado transnacional dá a ilusão de uma produção mensurável. E, sobretudo, ela é autodeterminada (Monjardet, 1996, p. 267): é no fundo a polícia mais “profissional”, se lembrarmos que a profissionalização supõe a autonomia e o discernimento!

Mas, mais profundamente, essa situação traduz a aliança entre o Estado e os policiais para recusar todo direito de controle externo sobre o funcionamento da instituição. Os exemplos são muitos, da recusa do direito de controle municipal ao torpedeamento das instâncias de supervisão incluindo “representantes da sociedade civil”, passando pela indignação dos responsáveis policiais, quando o Ministério da Justiça decide enfim criar um escritório de polícia judiciária: face a essa criação, policiais que em princípio se encontram submetidos à justiça por força de sua atividade de Polícia Judiciária, comportam-se como se essa forma de controle constituísse uma manifestação contra eles.

Outro aspecto da mesma atitude, parece-me, é a ausência ou a fragilidade dos dispositivos de avaliação das atividades policiais, dispositivos que implicariam não somente o consentimento das instituições envolvidas, mas sobretudo a definição das prioridades, dos objetivos e dos meios. É por

isso que não existe na França nada comparável ao *corpus* de pesquisas sobre as inovações em matéria policial que está disponível para os países anglo-saxões (e em particular os Estados Unidos); não existe mesmo, de meu conhecimento, uma análise sistemática das inovações no âmbito dos métodos e da organização policiais no curso das últimas décadas.

Há doze anos, a solução proposta pelos governantes de direita como de esquerda consistiu numa fuga constante para novos meios materiais, efetivos e vantagens corporativas concedidos aos agentes, em nome da modernização da administração, sem que se interrogasse realmente sobre os fins. Correlativamente, a responsabilidade dos problemas era remetida a outras instituições tidas como falhas em sua missão: a família, a escola e a justiça (“laxista”)

A crise financeira que se desenha vai, como espera Monjardet (1996, 269), conduzir as autoridades a exigir das polícias “não que façam mais, mas que façam *de outro modo*”, como está acontecendo na área da saúde pública? Essa mudança poderia ocorrer, no caso da polícia nacional, sem que houvesse uma *remunicipalização*?

Essa é hoje, me parece, a questão crucial das instituições cuja persistente dificuldade em responder às expectativas dos cidadãos tende a desautorizar o Estado e preparar o caminho da recuperação da extrema direita.

Tradução: Ademir Barbosa Júnior

Revisão Técnica: Maria Pia Brito de Macedo

Recebido para publicação em março/1997

Notas:

¹ Noção, em si mesma sujeita à discussão. Cf. Castoriadis (1996), para quem as “democracias” atuais são, na realidade, oligarquias.

² A imagem de dois “modelos antagônicos, francês e inglês, alimenta ainda uma boa parte das discussões sobre a polícia apesar de seu caráter caricatural e em grande parte errôneo. Tradicionalmente, a polícia francesa representa o contra-modelo (não) liberal, instituição supostamente subordinada ao poder político, que se opõe, geralmente, ao pretense “modelo inglês” (londrino, na verdade), que seria benigno e estaria a serviço dos cidadãos. É num contexto polêmico que a própria idéia de “modelo” aparece por ocasião de um debate que viria a provocar a reforma da polícia inglesa a partir de segunda metade do século XVIII e resultaria, finalmente, na instituição da *New Police*, em 1829. É aí, então, que surge o fantasma do “modelo francês”, isto é, uma polícia de Estado (*Lieutenance de police* em Paris e *Maréchaussée* no resto do território, posteriormente Ministério da polícia), centralizada e com vocação para espionar os oponentes políticos, considerada oposta às benévolas tradições inglesas. Cuidadosamente, o próprio Peel manteve-se à distância do modelo detestado, ao apresentar sua “nova polícia”: a tônica deslocada para

a presença da criminalidade, os uniformes muito diferentes dos soldados e a limitação do armamento ocultavam o recrutamento de antigos suboficiais, a disciplina rígida e o controle exercido pelo *Home Office* (cf. Emsley, 1991, p. 25, 235). Reiner (1985) mostrou, por outro lado, que no século XX é que o “modelo inglês” foi popularizado, sobretudo por Lee e Reith, e a oposição entre os dois modelos teve um papel relevante nos debates referentes à reforma da polícia: os contrários à criação do FBI em 1908 vêem nessa agência federal o espectro de *Fouché*, assim como os reformadores japoneses dos anos 20 denunciam a polícia *à la française* da era Meiji. Esta oposição dos dois modelos é hoje posta novamente em questão e o historiador Clive Emsley muito fez neste sentido, mostrando que, no século XIX, era a polícia a mais densa e mais centralizada, e que as duas instituições não diferiam substancialmente em suas funções, inclusive administrativas (cf. Emsley, 1991). Sabe-se igualmente que a *Metropolitan Police* possui, a partir da segunda metade do século XIX, um ramo de informação política (*Special Branch*). Sobretudo, sabe-se, hoje, com certeza, que as autoridades britânicas reservavam o “modelo inglês” para os... ingleses! Os princípios em questão não existiam fora da metrópole e a guarda *honnie* foi um modelo intensamente utilizado pelo próprio Peel, que desempenhava um papel muito importante na instalação da *Irish Constabulary* entre 1812 e 1818, e nos outros território sob a dominação britânica. Na mesma direção, o governo britânico nunca hesitou em utilizar o exército, até a I Guerra, quando movimentos sociais ultrapassavam as condições de manutenção da ordem de sua polícia.

- ³ É por comodidade de linguagem que emprego aqui a palavra “crise”, que não visa a designar um momento particular de exarcebção da situação (uma crise aguda), mas sobretudo uma situação, prolongada, de transição e de reposição (um período “crítico”), cf. o volume *Crise* (Arnaud, 1993). Cf. também Dobry (1992).
- ⁴ Contavam-se em 1991, último ano em que o conjunto dos dados detalhados encontra-se disponível, entre 625 (segundo a estatística sanitária; isto é, 1,1 por 100.00 habitantes) e 1.497 (segundo a estatística policial, isto é, 2,6 por 100.000; as tentativas estavam na mesma ordem de grandeza, por volta de 1.400 por ano). A frequência dos homicídios na França está em alta desde a metade dos anos 70: 417 (0,8/100.000) em 1973 (Saúde); 1.349 (tentativas incluídas) no mesmo ano (Interior), ver Robert *et alii*, (1994, p. 30); sobre homicídios em São Paulo cf. Pinheiro (1996, p. 6).
- ⁵ Sua análise foi retomada por Monet (1993, p. 71 ss.). Nesta obra, Bayley observa que as noções de centralização/descentralização não são na realidade tão simples como parecem. A descentralização implica forças de polícia múltiplas, por definição, mas o inverso não é verdadeiro: a centralização não implica a unificação. Por conseqüência, é preciso distinguir o grau de centralização do comando, que caracteriza a relação entre o cume e a base da hierarquia, e o número de centros de comando independentes, isto é, de forças de polícia distintas: uma estrutura de polícia é centralizada quando um centro está habilitado a conduzir efetivamente a ação das unidades que lhe estão subordinadas; ao contrário, a independência operacional é a marca da descentrelização. O cruzamento desses dois critérios leva a distinguir sistemas unitários (ou monistas), centralizados por definição (Noruega) e sistemas plurais podendo ser centralizados (França) ou descentralizados (Grã-Bretanha), ou ainda combinando os dois aspectos (Bélgica, Países Baixos). Bayley introduz ainda uma outra dimensão, que distingue entre os sistemas plurais, conforme as diferentes agências possuam competências exclusivas (Canadá) ou concorrentes (Espanha ou Estados Unidos). A propósito dos Estados Unidos, Bayley escreve: *Though the American system is always described as being decentralized, its multiplicity involves more than dispersal of command within a single kind of police, as has been done in Britain or Japan. In the US police authority is vested in almost every level and unit of government. American police are not part of a designed overlapping system. They are not part of a system at all. The jack of coordination in the US is the result of inadvertence traceable to consitutional permissiveness* (Bayley, 1985, p. 58).
- ⁶ *Maréchaussée*: neste contexto, corpo de cavaleiros outrora encarregados de zelar pela segurança pública. (Nota do Tradutor)
- ⁷ Cf. Brodeur (1995, p. 136-137), a respeito dos serviços “híbridos”.
- ⁸ Questão desenvolvida por Robert (1990b) em sua intervenção, feita num colóquio no Núcleo de Estudos da Violência-USP, em 1990.
- ⁹ Resulta desta conclusão, à primeira vista paradoxal, que o medo varia na razão inversa à exposição ao risco.

- ¹⁰ Note-se no entanto que Roché tende a exagerar a amplitude dessa inversão assimilando constantemente roubos à *violência*; ora, sabe-se que os primeiros aumentaram significativamente em algumas décadas, enquanto que as segundas estacionaram, mesmo se os homicídios parecem aumentar agora.
- ¹¹ No entanto, parece não haver pesquisa recente sobre essa questão, recorrendo a maioria dos autores a trabalhos do fim dos anos 80: Gorgeon (1994, 258); Robert (1990a).
- ¹² É preciso estar atento ao interpretar esse aumento como um aumento da delinquência: a multiplicação dos roubos está sem dúvida ligada a modificações profundas do modo de vida, como a difusão de bens de consumo de valor relativamente elevado, geralmente deixados sem vigilância durante longos períodos, uma vez que os membros da família estão no trabalho. Mas essa argumentação estatística dos roubos é igualmente, em boa parte, um artefato da difusão de empresas de seguro e de bens que se tornam assuno oficial: de um lado porque a queixa é, em geral, uma condição preliminar para a indenização; por outro, porque as vítimas querem livrar sua responsabilidade diante da utilização fraudulenta ou imprudente dos objetos roubados (carros, cheques, cartões de crédito, etc.)
- ¹³ Esses dados não levam em conta a evolução das infrações de trânsito, infinitamente mais numerosas.
- ¹⁴ A grande variabilidade das questões e dos padrões induz a não se limitar aos índices de respostas, mas a relevar sobretudo as tendências.
- ¹⁵ Pode-se supor que a boa imagem do conjunto da polícia traduz antes de tudo a adesão ao princípio da existência de uma polícia e a legitimidade da intervenção da força pública nas relações sociais. As investigações de vitimização corroboram essa hipótese mostrando de um lado que, na França, a queixa é muito mais freqüente que em outros países, vista como um dever cívico e, por outro lado, que ela tem, do ponto de vista das vítimas, uma função simbólica de demarcação da fronteira do inaceitável.
- ¹⁶ CCPD: Conselho Municipal de Prevenção da Delinquência.
- ¹⁷ Ao contrário, os responsáveis policiais sabem utilizar essas instâncias para obter complementos de financiamento (relativamente modestos) para material (micro-computadores) ou para locais.
- ¹⁸ Cf. também Laprand (1996, 65-68), que compara o *sheriff* e o *gendarme*: “As duas instituições apóiam-se, uma e outra, sobre uma história milenar e, apesar de suas diferenças, a essência de sua legitimidade é idêntica. *As duas zelam, com efeito, pela segurança da comunidade da qual dependem e, sobretudo, as duas respondem diretamente a esta mesma comunidade*” (p. 65); seguindo o paralelo, o autor explica em seguida que a diferença reside na dimensão da comunidade para cada uma das duas instituições: o condado e o conselho eleito, para o xerife; a nação e sua representação parlamentar, para a GN.
- ¹⁹ Comissão dos prefeitos sobre a segurança (1982, proposição nº 47, p. 140); ver também Estèbe (1994).
- ²⁰ Expressão de Monjardet (1996, p. 239); o desenvolvimento que segue retoma suas análises, (p. 240 ss.).
- ²¹ Cf. também Lévy e Ocqueteau (1987)
- ²² Sindicato dos comissários e altos funcionários da polícia nacional (1995, 51).
- ²³ Cf. Gatto e Thoenig (1993); Thoenig (1994).
- ²⁴ O autor refere-se ao *ilotage*, termo francês que designa uma modalidade de policiamento comunitário [nota do revisor]
- ²⁵ Está agora em discussão a nomeação de “oficiais de ligação” nas “circunscrições onde existem bairros de risco”, que deverão cuidar das questões levantadas pelos *ilôtiers* e coordenar a ação dos diferentes serviços policiais concernentes, assim como a dos outros sócios (que pensam esses últimos?); cf sobre esse ponto Ducléry (1996, p. 114).
- ²⁶ Sobre os poderes das polícias municipais cf. Sayous (1994); sobre sua emergência e suas relações com as outras instituições cf. Chambron (1994).
- ²⁷ Notar-se-á, de passagem, que se algumas das missões hoje recusadas eram próprias para

dar à polícia uma imagem menos repressiva e podendo estes, assim, ter um efeito legitimador (a saída das aulas), outras, como o controle de estacionamento, podiam ter o efeito contrário, confrontando a polícia e o primeiro que aparecesse, inclusive pessoas “respeitáveis”.

- ²⁸ Sobre o efetivo dos agentes de segurança particular na França, ver Ocqueteau (1994). Sobre os Estados Unidos cf. Brodeur (1995, 131); notar no entanto que o cálculo procede de uma definição restritiva da polícia pública (p. 136).
- ²⁹ Dito isto, pode-se interrogar sobre a lentidão da reação das seguradoras em algumas áreas, como o roubo de carros, em que sua intervenção poderia ter um efeito decisivo: é surpreendente que elas não façam maior pressão sobre os fabricantes de automóveis para a colocação de dispositivos anti-roubos mais eficientes. É, assim, evidente, que uma política tarifária adaptada poderia de fato orientar os particulares para a compra dos veículos dotados de tais dispositivos.
- ³⁰ *DIV: Délégation Interministérielle de la Ville* (Delegação Interministerial para a cidade).
- ³¹ Primeiramente, muitos altos responsáveis pelas alfândegas haviam sido objeto de processos judiciais e haviam mesmo sido, por algum tempo, detidos por um juiz de instrução que os provava por terem ultrapassado seus poderes e de terem, na verdade, feito uma verdadeira provocação, utilizando essa técnica. O contra-ataque do ministro de tutela das alfândegas a esse enquadramento de seus agentes retomava os argumentos tradicionais dos próprios meios policiais quando são pegos em flagrante delito de ilegalidade: ele se defendeu através da imprecisão da lei ou o “vazio jurídico”, invocou as necessidades da “guerra” contra “os mercadores de morte”, que “deveriam primar sobre o respeito do Código de procedimento penal” (citado por Incyian, 1991), e apela por uma reforma legislativa que regularize essas práticas. Assim dito, assim feito, uma lei adotada no fim do ano de 1991 autorizou policiais, guardas nacionais e aduaneiros a “adquirir, deter ou transportar” tóxicos, ou matérias-primas para fabricá-los, a fim de constatar o tráfico, de identificar seus autores e de proceder as apreensões. Essa lei permite-lhes, além disso, fornecer aos traficantes os meios necessários para as operações, meios materiais mas também jurídicos (abertura de contas bancárias, criação de sociedades comerciais fictícias). Incidentalmente, a anistia dos agentes das alfândegas, que haviam exercido essas atividades antes que a lei os autorizasse, foi concedida. O “vazio jurídico” foi preenchido. Sobre esse caso, assim como sobre o desenvolvimento das práticas dissimuladas das alfândegas, ver a investigação bem documentadas de Bordes (1992).
- ³² *OPI: Opération Préservation Jeunesse* (Operação de Prevenção para a Juventude).
- ³³ O termo é empregado para designar as atividades de iniciativa da própria agência policial, como por exemplo patrulhamento e investigação sistemática de alguns tipos de delinquência sem vítima, por oposição à polícia/atividade reativa, empregado para designar as iniciativas que resultam de uma demanda externa, como queixas e denúncias.
- ³⁴ Compreendem os inquéritos instaurados por iniciativa da própria polícia, independentemente de demanda externa.

LÉVY, René. The crisis of the French police system today: from the local insertion to the european risks. *Tempo Social*; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 9(1): 53-77, May 1997.

UNITERMS:
police,
French police,
national police,
security,
public policies,
private security,
national guard.

ABSTRACT: The text deals with the French Police System crisis making references to the different ways of acting of the National Police and the National Guard by defining the areas of activities of each one. Under the context of the European unification, the author shows the development of the private security services and the disputes between them and those ones supported by the government. The text also shows that the specificities of the modern time as the drug traffic and terrorism demand for specific police action. This specificity, however, cannot mean to leave the daily civil security.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARNAUD, A. J. (ed.). (1993) *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*. 2^{ème} édition. Paris, LGDJ.
- BARBEGER, C. (1985) Justice pénale et administration; le droit de la discipline des codes administratifs. *L'année sociologique*, 35: 167-177.
- BAYLEY, D. H. (1985) *Patterns of policing. A comparative international analysis*. New Brunswick, N. J., Rutgers U. P.
- BIGO, D. (1996) *Polices en réseau*. Paris, Presses de ScPo.
- BORDES, Ph. (1992) *Enquête aux frontières de la loi. Les douaniers et le trafic de la drogue*. Paris, Robert Laffort.
- BRODEUR, J. P. (1995) Le contrôle social, privatisation et technocratie. *Déviance & Société*, 19(1): 127-148.
- CASTORIADIS, C. (1996) *La montée de l'insignifiance (les carrefours du labyrinthe IV)*. Paris, Éd. du Seuil.
- CHAMBRON, N. (1994) Les polices municipales en France: émergence, logique d'action et complémentarité avec les autres acteurs de la sécurité. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 16: 48-60.
- CNV-DSU (Conseil national des villes et du développement urbain). (1992) *Bilan des 64 propositions du rapport de la Commission des maires sur la sécurité, 1982-1992*. Paris, Conseil National des Villes.
- COING, H. & Meunier, C. (1980) *Insecurité urbaine: une arme pour le pouvoir?* Paris, Anthropos.
- Commission des maires sur la sécurité*. (1982) Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité. Rapport au Premier Ministre. Paris, La Documentation Française, ("Rapport Bonnemaïson").
- DOBRY, M. (1992) Brève note sur les turpitudes de la "crisologie": que sommes nous en droit de déduire des multiples usages du mot "crise"? *Cahiers IHESI*, 7: 289-294.
- DUGLÉRY, D. (1996) L'adaptation des stratégies policières. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 23: 110-120.
- EMSLEY, C. (1991) *The english police. A political and social history*. Hemel Hempstead/New York, Harvester Wheatsheaf/St. Martin's Press.
- ESTÈBE, Ph. (1994) Police, justice et politiques locales: de l'antagonisme au contrat. Un bilan des conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD), *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 16: 25-35.
- GATTO, D. & Thoenig, J. C. (1993) *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, Paris, L'Harmattan.
- GLEIZAL, J. J. (1980) Sécurité et police. À propos de l'État autoritaire décentralisé. *Process*, 5: 5-28.

- _____. (1981) Police, law and security in France. Questions of method and political strategy. *International Journal of the Sociology of Law*, 9: 361-382.
- GENTHIAL, J. (1995) *Audit sur la qualité des relations entre la police et la population*. Paris, Ministère de l'Intérieur, Inspection générale de la police nationale.
- GORGEON, C. (1994) Police et public: représentations, recours et attentes; le cas français. *Déviance et Société*, 18(3): 245-275.
- INCYIAN, E. (1991) Les douaniers en pleine "querelle de bornage". *Le Monde*, 20 avril.
- JANKOWSKI, B. (1993) La police de proximité: regard de la recherche sur un nouveau style de police. *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 13: 209-230.
- La cité interdite?* (1995) Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale, Paris, SCHFPN.
- LAPRAND, D. (1996) Le shériff, un cousin d'Amérique? *Revue de la Gendarmerie nationale*, 180: 65-68.
- LEHINGUE, P. (1980) Le discours giscardien, In: CHEVALIER, J. J. (ed.). *Discours et idéologie*. Paris, PUF. p. 75-179.
- LÉVY, R. & OCQUETEAU, F. (1987) Police performance and fear of crime: the experience of the left in France between 1981 and 1986. *International Journal of the Sociology of Law*, 15: 259-280.
- MEYZONNIER, P. (1994) *Les forces de police dans l'Union européenne*. Paris, L'Harmattan.
- MONET, J. C. (1993) *Polices et sociétés en Europe*. Paris, La Documentation Française.
- MONJARDET, D. (1996) *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*. Paris, La découverte.
- _____. & GORGEON, C. (1993) *La socialisation professionnelle des policiers*. Paris, IHESI.
- OCQUETEAU, F. (1993) Les centres commerciaux, cibles d'incivilités et promoteurs de sécurité. *Déviance et Société*, 17(3): 235-260.
- _____. (1994) La sécurité "marchandisée". *Projet*, 238: 63-72.
- _____. (1995) État, compagnies d'assurances et marché de la protection des biens. *Déviance et Société*, 19(2): 151-158.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio (1996) *Institutions and impunity: violence, crime and police systems in new democratic countries*. Comunicação para o colóquio *Estratégias de intervenção policial no Estado contemporâneo*. Ver neste volume, p. 43-52.
- REINER, R. (1985) *The politics of the police*. Brighton, Wheatsheaf Books.

- ROBERT, Ph. (1990a) L'insécurité: représentations collectives et question pénale. *L'Année sociologique*, 40: 313-330.
- _____. (1990b) *Ordres publics, ordres privés*. Comunicação apresentada no colóquio internacional *Violência urbana, ordem pública, controle social*. Núcleo de estudos da violência (USP), São Paulo, 19-21 de março.
- ROBERT, Ph. et alii. (1994) *Les comptes du crime. Les délinquances en France et leurs mesures*. 2^{ème} édition. Paris, L'Harmattan.
- _____. & LÉVY, R. (1984) Police, État, insécurité. *Criminologie*, 17(1): 43-58.
- ROCHÉ, S. (1991) L'insécurité: entre crime et citoyenneté. *Déviance et Société*, 15(3): 301-316.
- _____. (1993) *Le sentiment d'insécurité*. Paris, PUF.
- _____. ROBERT, Ph. & CHALUMEAU, E. (1995) Débat autour d' *Insécurité et libertés*. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 19: 147-163.
- SAYOUS, J. L. (1995) Le statut juridique des polices municipales en France. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 16: 72-81.
- THOENIG, J. C. (1994) La gestion systémique de la sécurité publique. *Revue française de sociologie*, 35(3): 357-392.
- THUÉ, L. & PORCHER, R. (1990) Trois administrations en fiches: police, gendarmerie, douanes. *Les cahiers de la Sécurité Intérieure*, 2: 167-196.
- VERNEUIL, D. (1981) Fonctions et processus du système pénal: ce qu'on en dit dans le public. *Déviance et société*, 5: 223-245.
- ZAUBERMAN, R. & ROBERT, Ph. (1995) *Du côté des victimes, un autre regard sur la délinquance*. Paris, L'Harmattan.