

Série Polícia e Sociedade 8
Organização: Nancy Cardia

NEV NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA – CEPID-FAPESP-USP
Coordenador Sérgio Adorno
Coordenadora-adjunta Nancy Cardia
Pesquisador-associado Paulo Sérgio Pinheiro
Gerente de Projeto Sérgia Santos

 UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor Marco Antonio Zago
Vice-reitor Vahan Agopyan

 EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Diretora-presidente Valeria De Marco

COMISSÃO EDITORIAL
Presidente Rubens Ricupero
Vice-presidente Carlos Alberto Barbosa Dantas
Carlos Alberto Ferreira Martins
Maria Angela Faggin Pereira Leite
Mayana Zatz
Tânia Tomé Martins de Castro
Valeria De Marco

Editora-assistente Carla Fernanda Fontana
Chefe Téc. Div. Editorial Cristiane Silvestrin

Egon Bittner

ASPECTOS DO TRABALHO POLICIAL

TRADUÇÃO
Ana Luísa Amêndola Pinheiro

FORD
FOUNDATION

NEV – Núcleo de
Estudos da Violência-USP



Título do original em inglês
Aspects of Police Work

- "O Conceito de Anormalidade Mental [*Mental Abnormality*] na Administração da Justiça Fora dos Tribunais", *Ciba Foundation Symposium on the Mentally Abnormal Offender*. Copyright © 1968 by Ciba Foundation.
- "Polícia Urbana", *Encyclopedia of Crime and Justice* 3, Sanford Kadish, ed. Copyright © 1983 by The Free Press, a Division of Macmillan, Inc.
- "Pesquisa Policial e Trabalho Policial", *Police Yearbook*. Copyright © 1973 by The International Association of Chiefs of Police, Inc.
- "Questões Policiais Emergentes", *Local Government Police Management*, 2. ed. Copyright © 1982 by The International City Management Association.
- "Ascensão e Queda da 'Tênuê Linha Azul'", *Reviews in American History* 6, n. 3 (set. de 1978).
- "Legalidade e Capacitação: Introdução ao Controle na Organização Policial", *Control in the Police Organization*. Copyright © 1983 by The MIT Press.
- "O Poder Discricionário da Polícia na Detenção de Emergência de Pessoas Mentalmente Perturbadas", *Social Problems* 14, n. 3. Copyright © 1967 by the Society for the Study of Social Problems.
- "Policiaando Jovens: O Contexto Social da Prática Diária", *Pursuing Justice for the Child*. Copyright © 1976 by The University of Chicago Press.
- "O Impacto das Relações entre a Polícia e a Comunidade no Sistema Policial", *Community Relations and the Administration of Justice*. Copyright © 1979 by John Wiley & Sons, Inc.
- Para os demais artigos Copyright © 1990 Northeastern University Press, Boston.

1ª edição 2003
1ª edição, 1ª reimpressão 2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Bittner, Egon

Aspectos do Trabalho Policial / Egon Bittner; tradução Ana Luísa Amêndola Pinheiro. – 1. ed. 1. reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

392 p.; 18 × 24 cm. – (Série Polícia e Sociedade; n. 8)

Título original: *Aspects of Police Work*

Bibliografia.

ISBN 978-85-314-0759-8

1. Polícia 2. Polícia – Aspectos sociais I. Título. II. Série.

CDD-363.2

Índices para catálogo sistemático:

1. Polícia: Trabalho: Problemas sociais 363.2
2. Trabalho policial: Problemas sociais 363.2

Direitos em língua portuguesa reservados à

Edusp – Editora da Universidade de São Paulo
Rua da Praça do Relógio, 109-A, Cidade Universitária
05508-050 – São Paulo – SP – Brasil
Divisão Comercial: tel. (11) 3091-4008 / 3091-4150
www.edusp.com.br – e-mail: edusp@usp.br

Printed in Brazil 2017

Foi feito o depósito legal

*Para meus fiéis companheiros
Jean, Tom e Débora,
que tornaram este trabalho possível e necessário.*

POLICIAMENTO EM ÁREAS DETERIORADAS: UM ESTUDO DA MANUTENÇÃO DA PAZ*

A Polícia Metropolitana de Londres, protótipo da moderna organização policial, foi criada para substituir um sistema antiquado e corrupto de aplicação da lei. Os primeiros a planejá-la estavam motivados por uma mistura de racionalidade empresarial pragmática e sentimento humanista que caracterizava o pensamento liberal britânico da primeira metade do século XIX¹. Em parte para responder às objeções de um comitê parlamentar que se opunha ao estabelecimento da polícia na Inglaterra, em parte porque estava de acordo com seus próprios pensamentos, os planejadores queriam criar um instrumento que não pudesse ser facilmente usado no jogo interno do poder político, mas que, ao invés disso, pudesse instaurar e manter condições favoráveis à indústria, ao comércio e à vida civil urbana em geral. Essas intenções não estavam bem especificadas e tinham de ser conciliadas com as estruturas já existentes de governo, administração de justiça e manutenção da paz. Conseqüentemente, o lugar e o mandato da polícia na moderna política não estavam bem definidos em seu início. Por um lado, a nova instituição devia constituir uma parte do braço executivo do governo, e ser organizada, fundada e preenchida de acordo com os padrões típicos de

* Este ensaio foi anteriormente publicado na *American Sociological Review*, vol. 32, nº 5, pp. 699-715, October 1967. Esta pesquisa recebeu o apoio parcial da *Grant 64-1-35* do Department of Mental Hygiene da Califórnia. Agradeço sinceramente a ajuda recebida de Fred Davis, Sheldon Messinger, Leonard Schatzman e Anselm Strauss na preparação deste trabalho.

1. O projeto para uma Polícia Metropolitana foi de fato estabelecido sob o patrocínio de Robert Peel, o Secretário do Interior no Governo Tory do Duke de Wellington. Entretanto, não há dúvida nenhuma de que foi uma das diversas tendências reformistas que em sua longa carreira Peel assimilou da política de Tory. Cf. J. L. Lyman, "The Metropolitan Police Act of 1829", *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, 55, pp. 141-154, 1964.

todo o sistema do executivo. Por outro lado, os deveres atribuídos à organização policial colocaram-na sob o controle direto do judiciário em suas operações do dia-a-dia.

O duplo patrocínio da polícia – pelo poder executivo e pelo judiciário – é característico de todos os países governados democraticamente. Além disso, em geral também acontece – ou pelo menos é profundamente desejável – que os juízes, *ao invés de serem funcionários do executivo, exerçam controle sobre os usos e os procedimentos policiais*². Essa preferência está baseada em duas considerações. Em primeiro lugar, segundo os princípios do credo democrático, é repugnante a possibilidade de um governo que esteja no poder ter o controle direto da polícia³. Mesmo o espectro do estado policial em suas formas mais ameaçadoras não sendo uma preocupação, é considerado um sinal de corrupção política haver laços estreitos entre aqueles que governam e aqueles que realizam o policiamento⁴. Desse modo, prefeitos, governadores e oficiais de gabinete – embora superiores nominais da polícia – tendem a evitar colocar as mãos na polícia ou pelo menos fingem não fazê-lo. Em segundo lugar, em geral se entende que a principal função da polícia é o controle do crime. Como o conceito de crime pertence totalmente à lei, e seu tratamento é exaustivamente baseado em considerações sobre legalidade, automaticamente o procedimento policial fica sob o mesmo sistema de revisão que controla a administração da justiça em geral.

Por natureza, o controle judicial abrange somente aqueles aspectos da atividade policial que estão diretamente relacionados ao processo legal formal dos acusados. O judiciário não tem nem a autoridade nem os meios de dirigir, supervisionar e rever as atividades da polícia que não resultarem em processos. No entanto, essas outras atividades são inevitáveis, freqüentes e, em grande parte, pertencem ao âmbito das expectativas públicas. Pode-se assumir que, neste domínio da prática, as forças policiais estão sob o controle do executivo. No entanto, exceto em um sentido marginal⁵, esse

2. Jerome Hall, "Police and Law in a Democratic Society", *Indiana Law Journal* 28, pp. 133-177, 1953. Embora os autores sejam menos enfáticos a respeito do assunto, em geral o controle judicial das forças policiais é considerado certo. Nos tempos modernos, entretanto, a questão tem sido que isso ocorre porque falta qualquer outra autoridade geral de controle. Cf. E. L. Barrett Jr., "Police Practice and the Law", *California Law Review* 50, pp. 11-55, 1962.
3. A. C. German, F. D. Day e R. R. J. Gallati, *Introduction to Law Enforcement*, Springfield, Ill., C. C. Thomas, 1966. "Em particular, sempre se deve ter em mente um conceito: Uma ditadura não pode jamais existir a não ser que o sistema policial do país esteja sob controle absoluto do ditador. Não existe nenhum outro modo de se manter uma ditadura exceto pelo terror, e o instrumento desse terror total é a polícia secreta, qualquer que seja seu nome. Em todo país onde a liberdade foi perdida, o policiamento tem sido um instrumento dominante na sua destruição" (1960).
4. Esta questão é freqüentemente abordada; cf. Raymond B. Fosdick, *American Police Systems*, New York, Century Company, 1920; Bruce Smith, *Police Systems in the United States*, 2.^a ed., New York, Harper, 1960.
5. A margem executiva de controle é estabelecida principalmente em termos de determinações orçamentárias e mapeamento de alguns aspectos formais da organização dos departamentos.

não é o caso. Não apenas os departamentos policiais são em geral livres para determinar o que, e como, precisa ser feito mas, exceto no caso das pressões informais, eles são pouco orientados em relação a isso. Desse modo, parece haver dois domínios relativamente independentes de atividade policial. Em um deles, os métodos são limitados pela perspectiva de futuramente haver um caso nos tribunais judiciais; no outro, ela opera sob alguma outra consideração e, em grande parte, fora de qualquer limite externo estruturado e contínuo. Segundo a terminologia sugerida por Michael Banton, pode-se dizer que as forças policiais funcionam, na primeira instância, como "funcionários da lei" e, na segunda instância, como "funcionários da paz"⁶. Deve-se enfatizar que a designação "funcionários da paz" é apenas uma palavra, com alguma vaga pressuposição de conteúdo. Como Banton define, tal significado destina-se a abranger todas as rotinas da ocupação policial não relacionadas diretamente com a realização de prisões, sem, entretanto, especificar o que determina os limites da competência e da disponibilidade da polícia em tais ações.

Até o momento, os esforços para caracterizar um domínio tão grande de tais atividades desse importante órgão público geraram apenas definições negativas. Sabemos que essas atividades de manutenção da paz não envolvem prisões; sabemos também que não estão sob o controle judicial, e que não são, em nenhum sentido importante, determinadas por mandatos específicos do executivo ou legislativo. Nos manuais e livros da polícia essas atividades recebem pouca atenção, e o papel do policial como mantenedor da paz é sugerido, em geral, em termos de que seu trabalho é governado, principalmente, pela sabedoria, integridade e altruísmo pessoal do policial enquanto indivíduo⁷. Os departamentos de polícia não costumam guardar registros de procedimentos que não envolvam a realização de prisões. Os policiais, quando questionados, insistem que, quando estão agindo como policiais da manutenção da paz, apenas usam o senso comum, embora tendam a enfatizar os elementos da experiência e da prática para o cumprimento adequado do papel. Toda essa ambigüidade é ainda mais notável pelo fato de que as tarefas de manutenção da paz – isto é, os procedimentos que não envolvem o recurso legal formal da prisão – desde o início estavam explicitamente embutidas no programa da moderna polícia⁸. Os primeiros

6. Michael Banton, *The Policeman in the Community*, New York, Basic Books, 1964, pp. 6-7, 127 e ss.
7. R. Bruce Holmgren, *Primary Police Functions*, New York, William C. Copp, 1962.
8. Cf. Lyman, "Metropolitan Police Act", 153; F. C. Mather, *Public Order in the Age of The Chartists*, chap. 4, Manchester, Manchester University Press, 1959. Ver também Robert H. Bremer, "Police, Penal and Parole Policies in Cleveland and Toledo", *American Journal of Economics and Sociology* 14, pp. 387-398, 1955, para reconhecer semelhanças nos Estados Unidos na virada do século XX.

executivos da polícia de Londres viram com grande clareza a dupla função de sua organização. Ao mesmo tempo em que, como um braço da administração da justiça, desenvolveria certas técnicas para levar os acusados aos tribunais, também deveria ter uma função além dos procedimentos legais formais, e, às vezes, em lugar deles. Apesar de suas origens, mesmo havendo um grande conhecimento público sobre a manutenção da paz, a despeito de ela ser rotineiramente realizada pelos policiais, não se pode afirmar com nenhuma certeza o que significa realizar um bom trabalho nesse âmbito. Na verdade, há um vago consenso de que, quando os policiais orientam, prestam ajuda, informam, pacificam, aconselham, disciplinam, auxiliam e fazem qualquer outra coisa sem fazer prisões, eles fazem isso relacionado às circunstâncias da ocasião e, desse modo, de alguma forma, contribuem para a manutenção da paz e da ordem. A manutenção da paz parece ser uma solução para um problema desconhecido a que se chegou por meios desconhecidos.

O que se segue é uma tentativa de, conceitualmente, esclarecer o mandato e a prática da manutenção da paz. O esforço vai ser orientado não para a formulação de uma solução abrangente do problema, mas para uma consideração detalhada de alguns aspectos dele. Apenas para colocar o particular no domínio mais amplo a que pertence, serão discutidas as determinantes estruturais da manutenção da paz em geral. O aqui nomeado como “determinantes estruturais” refere-se a situações comuns, que os policiais percebem como condições que exigem ações que não levam a prisões. Depois disso, vai ser feita uma descrição da manutenção da paz em áreas deterioradas [skid row*], com o objetivo de identificar aqueles aspectos da atividade que a caracterizam como uma habilidade prática.

Como o principal objetivo deste capítulo é elucidar a prática da manutenção da paz como um desempenho hábil, é necessário que fique claro como o termo pretende ser utilizado.

O termo “habilidade prática” será utilizado para referir-se àqueles métodos de fazer certas coisas e à informação – subjacente ao uso desses métodos – considerada como apropriada e eficiente pelos próprios praticantes. Habilidade é, portanto, uma orientação permanente para executar as tarefas do trabalho, orientação essa relativamente independente dos sentimentos pessoais e dos julgamentos daquele que a emprega. Não interessa, nesta apresentação, discutir se o exercício de tal desempenho especializado é desejável ou não, e se ele está baseado em informações corretas ou

* Skid row: literalmente, “fila da derrapada”, gíria que designa uma área urbana em cujos prédios sujos e deteriorados moram, principalmente, desempregados crônicos, marginais e vagabundos (N. da T.).

não. O que se segue é deliberadamente restrito à descrição do que os policiais consideram ser a realidade das circunstâncias do trabalho deles, do que fazem, e do que acham que devem fazer para executar um bom trabalho. Aqui, o fato de a prática ser considerada determinada por padrões normativos de habilidade minimiza, mas não elimina, os fatores de interesse ou inclinação pessoal. Além disso, a distribuição das habilidades entre os operadores varia dentro dos próprios padrões que eles estabelecem para si mesmos. Por tal padrão, são julgados como maus profissionais aqueles policiais do patrulhamento que não são “enérgicos o suficiente”, ou que são “muito duros”, ou cuja dureza seja determinada por sentimentos pessoais mais do que por exigências da situação.

A descrição e a análise estão baseadas em doze meses de trabalho de campo em departamentos de polícia de duas grandes cidades do oeste do Mississipi. Desse tempo todo, onze semanas foram gastas em distritos de áreas deterioradas ou assemelhados. As observações foram complementadas por aproximadamente cem entrevistas com policiais de todos os níveis hierárquicos. As formulações a serem propostas foram discutidas nessas entrevistas e reconhecidas pelos entrevistados como elementos da prática padrão. Frequentemente, o reconhecimento dos entrevistados foi acompanhado por observações que indicam nunca antes eles terem pensado a respeito das coisas dessa maneira e não estarem conscientes do quanto o trabalho da polícia era padronizado.

CONDIÇÕES ESTRUTURAIS DA DEMANDA DE MANUTENÇÃO DA PAZ

Há pelo menos cinco tipos relativamente distintos de circunstâncias produtoras de atividades policiais que não envolvem a invocação da lei e que, apenas num sentido corriqueiro, são determinadas pelas considerações de legalidade que determinam o policiamento. Isso não quer dizer que tais atividades sejam ilegais, mas apenas que não há nenhuma diretiva legal que informe, ao policial em ação, se o que ele está fazendo deve ser feito, ou como deve ser feito. Nessas circunstâncias, os policiais atuam como agentes para todos os fins – e remédio para o que quer que seja –, e o problema enfrentado é resolvido em campo. Se essas práticas vão passar por algum tipo de revisão (em geral elas não passam), será apenas pelo departamento de controle interno da polícia.

(1. Embora o braço executivo do governo geralmente se abstenha de exercer qualquer influência que controle a administração da força policial, ele manobra para extrair dela determinados desempenhos. Dois exemplos importantes disso são a super-

visão de alguns serviços e locais que requerem licença de funcionamento e os regulamentos de trânsito⁹.

No que diz respeito ao primeiro exemplo, a polícia tende a se concentrar naquilo que poderia ser chamado de aspectos morais dos estabelecimentos mais do que nas questões relacionadas à adequação técnica do serviço. Tal orientação está baseada na suposição de que certos tipos de negócios tendem para a exploração de fins indesejáveis e ilegais. Já que esta tendência não pode ser completamente controlada, é natural que a polícia se incline a favorecer licenças que sejam pelo menos cooperativas. Isso, entretanto, transforma a tarefa de simplesmente examinar credenciais e aprovar deliberações em criação e manutenção de uma rede de conexões repleta de influências, pressões e informações. O dever de inspecionar é a retaguarda dessa rede, mas os contatos resultantes adquirem um valor adicional para a solução de crimes e a manutenção da ordem pública. Os empregados de bares, os vendedores de lojas, os funcionários dos hotéis se tornam, para os policiais da patrulha, um recurso que deve ser continuamente alimentado por visitas e trocas de favores. Embora fique claro que tal condição por si só contribui para uma exploração corrupta por parte de certos policiais, mesmo os policiais mais impecavelmente honestos, se quiserem funcionar de maneira adequada, devem participar desta rede de trocas. Assim, engajar-se em tais trocas torna-se uma tarefa ocupacional que demanda atenção e tempo.

A regulação do trânsito é consideravelmente menos complexa. Mais do que qualquer outra tarefa, o controle do trânsito simboliza a autoridade autônoma dos policiais. Seus comandos geralmente são recebidos com submissão, sem questionamento. Mesmo que dêem margem a notificações que podem levar um caso aos tribunais, é uma prática comum o acusado considerar o alegado como uma constatação contra ele e pagar a multa. Os policiais enfatizam que, no controle do trânsito, é mais importante ser circunspecto do que legalista. Constantemente são lembrados de que um grande segmento do público não tem nenhum outro contato com a polícia a não ser esse, e que o campo se presta a um trabalho de relações públicas para seu pessoal que trabalha nas ruas¹⁰.

2. Em circunstâncias em que, tecnicamente, a prisão seria possível, os policiais raramente prendem pessoas que tenham cometido delitos de gravidade considerada menor. Essa prática recentemente tem recebido atenção considerável na literatura so-

9. Smith, *Police Systems*, pp. 15 e ss.

10. Orlando W. Wilson, "Police Authority in a Free Society", *Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science* 54, pp. 175-177, 1964.

ciológica e legal. Os estudos foram motivados pela constatação de que "as decisões dos policiais de não invocar o processo criminal determinam os limites objetivos do policiamento"¹¹. A partir dessas pesquisas, soube-se que a polícia tende a impor critérios mais rigorosos de policiamento em determinados segmentos da comunidade do que em outros¹². Através delas também se constatou que, da perspectiva da administração da justiça, freqüentemente, as decisões de não se fazer prisões são baseadas em razões que requerem urgentemente atenção¹³. Menos apreciado ainda tem sido o fato de que os policiais não apenas deixam de invocar formalmente a lei, mas também empregam sanções alternativas. Por exemplo, é uma prática padrão que os contraventores sejam orientados para não repetir o delito. Isso muitas vezes leva o policial a "ficar de olho" em certas pessoas. Menos freqüente, embora não de todo incomum, é a prática de disciplinar de forma direta os próprios infratores, principalmente quando são jovens, o que em certas ocasiões envolve incluí-los em programas de reparação do dano ocasionado por sua má conduta¹⁴.

O poder de prender e a liberdade de não efetuar a prisão podem ser usados em casos que não envolvem crimes patentes. Um policial pode dizer a uma pessoa cujo comportamento ele deseja controlar "Esta vez vou deixar você livre!" sem contar à pessoa que, de qualquer forma, ela não poderia mesmo ser presa. Isso nem sempre é um embuste deliberado, pois em muitos casos a lei é suficientemente ambígua para permitir interpretações alternativas. Em suma, não realizar uma prisão raramente é — se é que alguma vez foi — uma mera decisão de não agir; na maioria das vezes trata-se de uma decisão de agir de modo alternativo. No caso de crimes menos graves, fazer uma prisão muitas vezes é apenas uma entre várias escolhas possíveis de ações apropriadas ao caso.

3. O público exige intervenção policial em questões que não contêm aspectos criminais, e, em geral, sequer aspectos legais¹⁵. Por exemplo, normalmente se assume que os policiais vão estar disponíveis para arbitrar brigas, pacificar indisciplinas e ajudar a manter a ordem. Espera-se também que ajudem pessoas com problemas, e é difícil imaginar alguma situação humana de dificuldade em que a ajuda da polícia não tenha sido solicitada e, em um momento ou outro, obtida. A maioria dos autores

11. Joseph Goldstein, "Police Discretion Not to Invoke the Criminal Process", *Yale Law Journal* 69, p. 543, 1960.

12. Jerome Skolnick, *Justice Without Trial*, New York, John Wiley & Sons, 1966.

13. Wayne LaFave, "The Police and Non-Enforcement of Law", *Wisconsin Law Review*, pp. 104-137, 179-239, 1962.

14. Nathan Goldman, *The Differential Selection of Juvenile Offenders for Court Appearance*, Washington, D. C., National Research and Information Center, National Council on Crime and Delinquency, 1963, pp. 114 e ss.

15. Elaine Cumming, Ian Cumming e Laura Edell, "Policeman as Philosopher, Guide, and Friend", *Social Problems* 12, pp. 276-286, 1965.

que escrevem sobre a polícia considera tais atividades apenas marginalmente relacionadas ao mandato da polícia. Esta visão não leva em conta o fato de que a disponibilidade desses desempenhos é dada como certa e que a polícia dedica uma quantidade substancial de seus recursos para esse tipo de trabalho. Embora tal trabalho não esteja subentendido no conceito de ação legal, ele de fato envolve o exercício de uma forma de autoridade que a maioria da população associa à polícia. Realmente, não importa quão trivial seja a ocasião, o dispositivo de "chamar a polícia" transforma qualquer problema, pois implica que uma situação está, ou está quase ficando, fora de controle. As respostas da polícia às reivindicações do público são sempre orientadas para essa implicação, e o risco de proliferação de problemas torna cada solicitação um assunto potencialmente sério¹⁶.

4. Alguns fenômenos de massa, tanto os programados como os de natureza espontânea, exigem um monitoramento direto. O mais importante é controlar multidões em estágios incipientes de desordem. O fantasma da violência das turbas frequentemente exige medidas que envolvem coerção, inclusive o uso de força física. A teoria legalista permite, naturalmente, que a polícia pública tenha poderes para usar a coerção em situações de perigo iminente¹⁷. Infelizmente, a doutrina não é suficientemente específica para ser de grande ajuda como regra prática. Sendo baseada na suposição da possibilidade de haver perigo, ela não se permite, de pronto, chegar a elaborações que poderiam direcionar as rotinas de detenção e prevenção para antes dos acontecimentos adversos. É interessante que o objetivo de prevenir revoltas por meios informais tenha colocado um dos problemas centrais da organização da polícia na Inglaterra na época dos Cartistas¹⁸.

5. Os policiais têm alguns deveres especiais no que diz respeito a algumas pessoas que são vistas como não sendo completamente responsáveis por suas ações. Exemplos de tais pessoas eleitas para receber considerações especiais são os doentes mentais¹⁹ e os menores de idade²⁰. Embora praticamente não se reconheça isto de modo explícito, os que recebem tratamento especial incluem as pessoas que não levam vidas

16. Pouco se duvida que muitas reivindicações de serviço são recusadas pela polícia, principalmente quando elas são feitas por telefone ou por correio, cf. LaFave, "Police and Nonenforcement", n. 124. Os policiais uniformizados, entretanto, acham virtualmente impossível deixar a cena do crime sem se envolverem de um modo ou de outro.

17. Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York, Russell & Russell, 1961, pp. 278-279; H. L. A. Hart, *The Concept of Law*, Oxford, Clarendon Press, 1961, pp. 20-21.

18. Mather, *Public Order*; ver também Jenifer Hart, "Reform of the Borough Police, 1835-1856", *English History Review* 70, pp. 411-427, 1955.

19. Egon Bittner, "Police Discretion in Emergency Apprehension of Mentally Ill Persons", *Social Problems* 14, pp. 278-292, 1967.

20. Francis A. Allen, *The Borderland of Criminal Justice*, Chicago, University of Chicago Press, 1964.

"normais" e cujo *status* é de pária da sociedade. Esse grupo inclui os moradores de guetos étnicos, certos tipos de boêmios e vagabundos, e pessoas com passado criminal reconhecido. O tratamento especial de crianças e de pessoas doentes é sancionado licitamente pela lei, mas o tratamento especial dos outros, em princípio, vai contra o principal tema da legalidade e os princípios da fé democrática²¹. O que importa não é tais pessoas serem presas com mais freqüência do que as outras (o que também é verdade), mas é elas serem percebidas pela polícia como pessoas que provocam problemas especiais, que requerem uma atenção constante e o uso de procedimentos especiais.

Os cinco tipos de circunstâncias produtoras de demanda não excluem a possibilidade de invocar o processo criminal. De fato, são muito freqüentes as prisões em todas essas circunstâncias. Mas as preocupações geradas nessas áreas dão lugar a ações que em geral não terminam em uma prisão. Quando as prisões são feitas, existem, pelo menos em termos ideais, certos critérios de referência pelos quais a prisão pode ser julgada como tendo sido feita do modo mais apropriado (ou menos), e há algumas pessoas que, no curso natural dos fatos, realmente julgam tal desempenho²². Mas para ações que não resultam em prisão não há tais critérios e nem tais juízes. Como, então, podem considerar-se necessárias e apropriadas essas ações? Como não existe nenhuma resposta oficial para a questão – e como os atos dos policiais no papel de policiais da manutenção da paz acontecem sem muito direcionamento ou limite externos – a questão que surge é como o próprio policial sabe se há algum trabalho a fazer com uma pessoa que ele não prendeu; e, se a resposta for positiva, que trabalho pode ser esse. Além disso – caso exista um domínio de preocupações e ações bastante independente do mandato do policiamento –, é razoável assumir que tal domínio vai exercer algum grau de influência sobre como e com que fins se invoca a lei quando há prisão.

A área deteriorada [*skid row*] apresenta uma excelente oportunidade de estudar esses problemas. A área contém alta concentração de pessoas cujas vidas não são "normais", em termos dos padrões de moralidade predominantes na classe média. Como a polícia responde a essa situação com patrulhamento intensivo, a estrutura de manu-

21. É bom mencionar, no entanto, que o tratamento diferencial ocorre não só em relação à polícia, mas é representativo também da representação da administração da justiça em geral; cf. J. E. Carlin, Jan Howard e S. L. Messinger, "Civil Justice and the Poor", *Law and Society* I, pp. 9-89, 1966; Jacobus tenBroek (ed.), *The Law of the Poor*, San Francisco, Chandler, 1966.

22. Isso, entretanto, é verdade apenas em termos ideais. Sabe-se muito bem que um grande número de pessoas que são presas, em seguida são soltas sem nunca terem sido processadas ou julgadas, cf. Barret, *Police Practice*.

tenção da paz pode ser facilmente observada. É desnecessário dizer que as constatações e as conclusões não são, necessariamente, passíveis de generalização para outros tipos de condições de demanda.

O PROBLEMA DA MANUTENÇÃO DA PAZ EM ÁREAS DETERIORADAS

Áreas deterioradas como o *skid row* sempre ocuparam um lugar especial entre as várias formas de vida urbana. Enquanto outras áreas são consideradas diferentes de várias maneiras, a área deteriorada é vista como completamente diferente. Embora esteja localizada no coração da civilização, é vista como uma região que contém aspectos próprios de uma selva primitiva, necessitando de atividades missionárias e oferecendo oportunidades para aventuras exóticas. Embora individualmente cada habitante possa ser considerado como tragicamente ligado às vicissitudes da vida "normal", que faz com que digam "aqui vou vivendo, apenas pela Graça de Deus", acredita-se que quem vive na área deteriorada repudiou todo o esquema de papéis da maioria e vive afastado da normalidade. Desse modo, a atitude tradicional da consciência cívica em relação à área deteriorada tem sido dominada pelo desejo de contê-la e de recuperar as almas de suas garras²³. A tarefa específica de contenção tem sido deixada para a polícia. O fato de essa tarefa sobrecarregar a polícia com alguns dos deveres mais especializados nunca foi motivo de consideração explícita, nem por parte do governo (que tem a expectativa de controle), nem por parte dos departamentos de polícia (que precisam implementá-la). Ao contrário, o método predominante de realizar tal tarefa é designar policiais para o patrulhamento da área em base quase permanente e permitir que eles escolham suas próprias maneiras de atuação na realização de suas ações. A influência externa fica em grande parte restrita a providenciar apoio e instalações, por um lado, e a ocasionais críticas sobre as condições gerais, por outro lado. Dentro dos limites dos recursos disponíveis e das expectativas gerais, espera-se que os policiais do patrulhamento saibam o que fazer e ficam livres para realizar isso²⁴.

23. A literatura sobre áreas deterioradas é volumosa. O livro clássico neste campo é o de Nels Anderson, *The Hobo*, Chicago, University of Chicago Press, 1923. Já o de Samuel E. Wallace, *Skid Row as a Way of Life*, Totowa, NJ, The Bedminster Press, 1965, traz uma descrição mais recente e uma bibliografia bastante útil. Para ver uma pesquisa quantitativa exaustiva do *skid row* de Chicago, cf. Donald A. Bogue, *Skid Row in American Cities*, Chicago, Community and Family Center, University of Chicago, 1963.

24. Uma das duas cidades descritas nesse trabalho também faz uso do procedimento de "busca" de bêbados. Nele, uma viatura da polícia percorre a área deteriorada duas vezes por dia, no meio da tarde e nas primeiras horas da noite, e os policiais que fazem esse trabalho recolhem os bêbados que vêem. Um procedimento similar é usado no Bowery, em New York e os policiais que o realizam são chamados de "homens da condição" [*condition men*].

Os policiais designados de maneira mais ou menos permanente para áreas deterioradas tendem a desenvolver uma concepção sobre a natureza de seus "domínios" que é surpreendentemente uniforme: individualmente eles diferem em muitos aspectos na sua prática, enfatizam preocupações diferentes e mantêm diferentes contatos, mas concordam fundamentalmente sobre a estrutura da vida nas áreas deteriorada. Essa concepção relativamente uniforme inclui uma formulação implícita do problema de manutenção da paz dentro de tal área.

Segundo a opinião de policiais com grande experiência, a vida na área deteriorada é fundamentalmente diferente da vida em outros segmentos da sociedade. Com certeza, dizem, na periferia de seus limites geográficos, a área tende a se misturar com os ambientes que a cercam e sua população sempre acolhe algumas pessoas que apenas temporariamente se associam a ela. Basicamente, entretanto, a área deteriorada é vista como o *habitat* natural das pessoas que perderam a capacidade e o comprometimento de levar uma vida "normal" em bases permanentes. A presença dessas pessoas define a natureza da realidade social da área. Em geral, e principalmente em confrontos casuais, a presunção da incompetência e da falta de inclinação em ser "normal" é o principal tema para a interpretação de todas as ações e relações. Não apenas as pessoas encaram umas às outras dessa maneira, mas, presumivelmente, elas também esperam ser encaradas dessa maneira, e atuam de acordo com tal expectativa.

Na prática, a restrição das possibilidades de interação está baseada na concepção estereotipada dos policiais sobre os moradores das áreas deterioradas, e está sempre sujeita à revisão e à modificação em relação a indivíduos em particular. Desse modo, é totalmente possível, e não de todo incomum, que os policiais vejam alguns de seus habitantes em termos que envolvem aspectos de normalidade que não pertencem à área deteriorada. Exemplos desses enfoques e relacionamentos invariavelmente envolvem o lado pessoal e o conhecimento de uma grande quantidade de informação individual qualificada. A despeito de sua relativa frequência, entretanto, tais casos são vistos como exceções à regra. A consciência da possibilidade de ruptura, frustração e traição está sempre presente, uma ameaça básica de conflito nunca é completamente dissipada e, na área deteriorada, nunca se pode estabelecer uma confiança irrestrita.

Aquilo que os policiais do patrulhamento consideram como algo normal na área deteriorada – e o que eles acham que pode ser tomado como "uma vida normal" pelos habitantes – não pode ser facilmente resumido. Parece estar centrado na idéia de que

Cf. *Bowery Project*, Bureau of a Study Undertaken under Contract Approved by the Board of Estimates, 1963, p. 11 (mimeo.).

a consideração dominante, que governa todos os atos e associações está direcionada para a ocasião e o momento. Nada é encarado como tendo um passado que pode ter levado à situação presente, em termos de alguma moral constrangedora ou uma necessidade prática. Naturalmente, há exceções a essa regra: os próprios policiais e aqueles que controlam certos alguns estabelecimentos são considerados engajados em atividades importantes e necessárias. Mas, a fim de realizá-las, também eles embarcam na atmosfera de acaso geral. Nela o controle que as pessoas têm umas sobre as outras é extremamente estreito. A boa fé, até onde ela vale alguma coisa, é vista como um assunto pessoal e sua traição é apenas má sorte da vítima, em vez de invasão de propriedade. Há só uma espécie de senso particular de ironia por ter sido vítima de algo. A atmosfera geral não é bem de desconfiança ativa, mas apenas a impossibilidade de ter confiança; como os policiais sempre enfatizam, a situação não torna todas as relações necessariamente predatórias, mas ninguém coloca em cheque a possibilidade de ser explorado esperando que isso não aconteça.

Assim como o policiais vêem o passado com uma relevância a mais atenuada possível em relação ao presente, assim também as implicações futuras das atuais situações são tidas, em geral, como sendo desprovidas de perspectivas coerentes. Nenhum risco, e principalmente nenhum projeto arriscado, pode ser considerado como tendo um futuro altamente previsível, que esteja de acordo com seus objetivos iniciais. É uma questão de eventualidade que as coisas ocorram ou não segundo a intenção. Aquilo que não está ao alcance do controle imediato está completamente fora da realidade social prática.

Embora os policiais encarem essa estrutura do ocasional principalmente como algo sem qualquer confiabilidade, eles também reconhecem que ela envolve mais do que apenas motivos individuais pessoais. Além do fato de todo mundo sentir que as coisas interessam apenas naquele momento, na área deteriorada a irresponsabilidade toma uma forma objetiva. Os lugares que os moradores ocupam, as relações sociais entre eles, e as atividades em que estão engajados nada está ligado de modo significativo com o tempo. Assim, por exemplo, na área deteriorada, importa muito menos do que em qualquer outra parte da sociedade ter endereço, ocupação, estado civil e assim por diante. O fato de os paradeiros, as atividades e as afiliações atuais não implicarem nem continuidade nem direção significa que a vida na área deteriorada não tem um passado de responsabilização estruturado socialmente. Naturalmente, todas as pessoas têm em sua vida algumas seqüências sem sentido, mas na vida de um habitante da área deteriorada todo momento é um acidente. Que um homem não tenha um "endereço" que no futuro possa ser, de algum modo, inferido a partir do lugar onde ele está, faz com que ele se torne uma pessoa de visibilidade radicalmente reduzi-

da. Se ele desaparecer de cena e se alguém quiser localizá-lo, será virtualmente impossível sistematizar a busca. Tudo que se pode saber com relativa certeza é que ele vai estar em algum lugar em alguma área deteriorada e a única coisa que se pode fazer é traçar as contingências factuais de seu paradeiro.

É de conhecimento geral que as forças policiais são especialistas em encontrar pessoas e que desenvolveram uma tecnologia refinada envolvendo técnicas especiais e procedimentos de investigação. É bem menos reconhecido que toda essa tecnologia é construída sobre aquelas características socialmente estruturadas da vida cotidiana que, em primeiro lugar, tornam as pessoas encontráveis.

Sob condições normais, a pesquisa sobre o lugar onde uma pessoa está pode ser feita, para começar, dentro de um domínio restrito de possibilidades que, em seguida, pode ser afinado procurando-se em certos lugares e interrogando certas pessoas. O mapa do paradeiro, que normalmente as pessoas competentes utilizam toda vez que desejam localizar alguém, é constituído pelos fatos básicos do indivíduo como membro da sociedade. Como tal fato consiste em incumbências do seu *status*, cada uma dessas incumbências tem um futuro presumível, que reduz substancialmente a imprevisibilidade, isso é garantia de uma ordem dentro da qual é muito difícil se perder. Assim, o membro de uma sociedade é visível não só, mas também, através de sua própria projeção em relação ao futuro. É em termos dessa disponibilidade de projeção que o habitante da área deteriorada é uma pessoa de visibilidade reduzida. Seus membros são considerados como extraordinários porque suas extensões em relação ao futuro não podem ser reduzidas a um domínio restrito de possibilidades. Nem suas disposições subjetivas, nem suas circunstâncias indicam que essa pessoa tenha se orientado para qualquer interesse particular de longo alcance. Mas, tendo o poder de reivindicar toda oportunidade contingente, suas reivindicações são sempre consideradas como baseadas em méritos ou direitos sem importância, pelo menos até onde interferir nelas não constitua uma negação substancial de sua liberdade.

Isso, então, constitui o problema de manutenção da paz na área deteriorada. Os expedientes momentâneos são considerados como máximas de conduta de prioridade inqualificável; conseqüentemente, as influências que controlam a busca de interesses sustentados são consideradas ausentes.

AS PRÁTICAS DE MANUTENÇÃO DA PAZ NA ÁREA DETERIORADA

Da perspectiva da sociedade como um todo, os habitantes das áreas deterioradas parecem perturbadores de vários modos. A vida sem compromisso atribuída a eles é

vista como inerentemente ofensiva; sua própria existência provoca indignação e desprezo. Mais importante, entretanto, é o sentimento de que pessoas que repudiaram todo e qualquer *status* no elenco de papéis do sistema social, pessoas cujas vidas entraram para sempre em colapso numa sucessão de momentos ao acaso, sejam vistas como constituindo um risco prático. Como eles não têm nada para salvar, nada parece estar a salvo deles²⁵.

O conceito que o policial da área deteriorada tem a respeito de seu mandato inclui uma conscientização acerca do provável risco. Está constantemente ligado à possibilidade de violência e convencido de que as coisas para as quais os demais habitantes têm livre acesso são tão boas quanto perdidas. Mas sua preocupação é direcionada para a condição de perigo contínuo *dentro da área* mais do que *em relação à sociedade em geral*. Embora obviamente esteja consciente da presença, fora da área deteriorada, de muitas pessoas que cometeram crimes e possa prendê-las caso chamem sua atenção, isso é uma parte periférica de suas atividades de rotina. Em geral, o policial da área deteriorada e seus superiores têm certeza de que sua tarefa principal é *manter a paz e realizar o policiamento dentro da área deteriorada*, e de que ele está envolvido apenas incidentalmente na proteção da sociedade em geral. Desse modo, basicamente sua tarefa é formulada como sendo proteger os supostos predadores uns dos outros. A manutenção da paz e da segurança é difícil porque a vida diária na área deteriorada é vista como um campo aberto para a exploração recíproca. Como faltam nas vidas dos habitantes não só perspectivas coerentes mas também as incumbências de um *status*, realizar seus próprios interesses não produz a ordem. Desse modo, os mecanismos controladores do risco funcionam principalmente vindos de fora.

O controle externo, para ser eficaz, deve ser orientado para as realidades da existência. Assim, o policial da área deteriorada usa de um enfoque que vê como apropriado à natureza específica da vida na área deteriorada. A seguir são colocados os três elementos mais importantes desse enfoque. Primeiro, o policial mais experiente procura adquirir um conhecimento particularmente rico das pessoas e lugares da área. Segundo, nos motivos para sanção corretiva, considera a noção estrita de culpabilidade como tendo um *status* subordinado. Terceiro, sua opção pelo uso de intervenções

25. Um paralelo esclarecedor para perceber o que é uma área deteriorada pode ser encontrado no conceito mais tradicional de vagabundagem. Cf. Alexandre Vexliard, *Introduction à la sociologie du vagabondage*, Paris, Marcel Rivière, 1956; e "La disparition du vagabondage comme fleau social universel", *Revue de L'Institut de Sociologie*, pp. 53-79, 1963. A clássica descrição das condições inglesas até o século XIX está em C. J. Ribton-Turner, *A History of Vagrants and Vagrancy and Beggars and Begging*, London, Chapman and Hall, 1887.

coercivas é determinada, principalmente, pelas exigências da situação e pouco se preocupa em relação aos seus efeitos de longo alcance sobre os indivíduos.

1. *A particularização do conhecimento*. A orientação do policial em relação às pessoas da área deteriorada é, basicamente, estruturada pela pressuposição de que, se não conhece um homem pessoalmente, há muito pouca coisa a supor sobre ele. Tal regra determina sua interação com as pessoas que vivem na área deteriorada. Como a área também conta com outros tipos de pessoas, isso não se aplica a todos e o significado disso está atenuado para alguns outros. Por exemplo, algumas pessoas encontradas na área deteriorada podem ser reconhecidas imediatamente como pessoas de fora. Entre elas estão trabalhadores empregados em empresas comerciais e industriais que existam na área, pessoas que vêm com o propósito de aventuras "no submundo", e alguns donos de lojas de objetos segunda mão e lojas de pequeno porte. Mesmo com pouquíssima experiência, é relativamente fácil identificar tais pessoas pela aparência, comportamento, e pelo momento e lugar de suas presenças. O policial mantém uma atitude impessoal em relação a elas, que, em circunstâncias normais, não recebem sua atenção²⁶.

Além desse conjunto de pessoas de fora, é claro que estão os moradores e os efetivos de todo o pessoal que presta serviços na área deteriorada. Seria justo dizer que uma das principais atividades de rotina dos policiais é o estabelecimento e a manutenção de relacionamentos familiares com certos membros desses grupos. Os policiais reforçam seus interesses nessas tarefas, e sustentam que seu alcance e sua possibilidade de controle sobre a área deteriorada são diretamente proporcionais à extensão de seu "conhecimento das pessoas". Ao dizerem isso, não significa que tenham uma compreensão quase teórica da natureza humana, mas, ao contrário, estão se referindo à prática comum do reconhecimento individualizado e recíproco. Como o grupo engloba tanto aqueles que prestam serviços na área deteriorada como aqueles que são servidos, esse interesse individual não está baseado no desejo de superar dificuldades. Pelo contrário, as relações com o pessoal dos serviços são absorvidas pela rede de atenções particulares. Ligações entre os policiais, por um lado, e negociantes, funcionários e trabalhadores, por outro, são com frequência definidas em termos de interesses similares ou compartilhados. Vale ainda mencionar que muitas pessoas vivem e trabalham na área deteriorada. Desse modo, a distinção entre aqueles que servem e

26. Muitos policiais do patrulhamento se queixam do fluxo de "turistas" na área deteriorada. Como esses turistas são considerados pessoas que estão à procura de aventuras ilícitas, recebem pouca simpatia por parte dos policiais quando reclamam terem sido vítimas de alguma coisa.

aqueles que são servidos não consiste em um corte claro, dicotômico, mas numa gama diversificada de ligações.

Como regra geral, o policial da área deteriorada tem um conhecimento factual imensamente detalhado de sua região de ronda. Ele conhece um grande número de moradores e sabe muitas coisas sobre eles. Provavelmente conhece cada pessoa que presta serviço ou trabalha nos bares, hotéis, lojas e repartições. Além disso, provavelmente conhece por dentro e por fora cada um dos lugares públicos e privados. Finalmente, em geral ele lembra um número sem conta de histórias do passado, que pode recontar citando nomes, datas e lugares com uma precisão impressionante. Embora sempre haja alguns detalhes faltando na elaboração da informação, essa é continuamente recomposta e emendada, mesmo enquanto vai sendo usada. Novos fatos são adicionados ao texto, não em termos de categorias estruturadas, mas em termos de adição de novas realidades. Em outras palavras, o conteúdo e a organização do conhecimento do policial são principalmente fatuais e ideográficos e, se tanto, somente de modo residual tal conhecimento está estruturado em critérios científicos.

Individualmente, varia entre os policiais a disponibilidade com que ativamente buscam relacionamentos pessoais ou tais relacionamentos se apresentam a eles. Mas mesmo os mais desinteressados amiúde são cumprimentados e se engajam em conversas que indicam associações individuais anteriores. Embora, em vista de seu caráter casual, isso raramente tenha a aparência de trabalho, os policiais não o encaram como uma atividade opcional. Ao fazer suas rondas, parecem ter acesso a todos os lugares, e suas entradas não causam nenhuma surpresa ou consternação. Ao invés, tendem a dar lugar a pequenas conversas informais. Às vezes, as rondas incluem entrar em hotéis e ter acesso a quartos ou dormitórios, freqüentemente sem nenhum outro propósito que não seja apenas o de perguntar aos ocupantes como as coisas vão indo. Em todo esse trabalho, os policiais abordam inúmeras pessoas pelo nome e são, por sua vez, chamados pelos nomes. O estilo coloquial que caracteriza tais trocas é casual, mas pode sugerir intimidade para os padrões vigentes fora da área deteriorada. Não apenas o próprio policial evita todos os termos de deferência e respeito, como também parece não esperar nem exigí-los. Por exemplo, um policial disse, na rua, para um homem vermelho de tanto beber: "Você já tá alto o suficiente. Tem dez minutos pra tirar sua bunda da rua!" E o homem respondeu "Ah! vá tomar conta do seu rabo!" A única resposta do policial foi "Tudo bem, em dez minutos ou você vai pra cama ou vai em cana".

Esse tipo de liberdade de expressão é um privilégio com limites complicados. Pessoas que se conhecem podem utilizá-la e fazem isso muitas vezes nos encontros de

rotina. Mas estranhos, também, podem usá-la impunemente. O modo seguro de se obter o privilégio é responder ao policial de modo a não ameaçar o direito dele de comandar e fazer perguntas. Uma vez feita a concessão, e o policial podendo investigar o passado da pessoa, suas atividades e intenções, e ela sendo cordata, abre-se o campo dessas licenças coloquiais. O policial parece garantir tal liberdade de expressão em reconhecimento à aceitação de ter acesso a áreas da vida da pessoa que normalmente são definidas como privadas e sujeitas a um controle coercivo somente sob circunstâncias especiais. Embora os policiais aceitem e aparentemente cultivem o áspero *quid pro quo* da informalidade, e embora não esperem nem sinceridade nem candura e nem obediência em seus relacionamentos com os locais, eles não permitem a rejeição à sua abordagem.

Recusar-se explicitamente a responder questões de natureza pessoal – e querer saber o porquê de as questões estarem sendo feitas – aumenta as chances de uma pessoa ser presa por alguma acusação de gravidade menor. Embora a maior parte dos policiais tenha tendência a ficar pessoalmente indignado em relação a esse tipo de resposta e utilize a prisão como compensação para seus próprios sentimentos feridos, isso é simplesmente um tipo de caso que afeta aqueles que atuam de acordo com o método. Há outros policiais que procedem da mesma maneira sem se sentirem ofendidos, ou mesmo se sentindo arrependidos. Tais policiais freqüentemente sustentam que o envolvimento afetivo de seus colegas corrompe uma técnica essencialmente válida, orientada para a manutenção do controle das operações. O que um policial concebe acerca desse objetivo coloca-o hierarquicamente acima de qualquer que seja a pessoa abordada e o torna o único juiz da (im)propriedade da ocasião. Como só ele está voltado para tal objetivo, e como procura alcançá-lo por meios de acessos individuais às pessoas, aqueles que o frustram são vistos como motivados, na melhor das hipóteses, pelo desejo de "lhe dar um grande trabalho" e, na pior, por algum propósito escuso.

Os policiais estão bem conscientes de que suas abordagens – e as exigências feitas – são difíceis de conciliar com as doutrinas das liberdades civis, mas sustentam que tudo está de acordo com a liberdade geral de acesso que as pessoas que vivem na área deteriorada normalmente garantem umas às outras. Isto é, acreditam que a imposição desse controle amplo e personalizado está de acordo com o padrão de expectativas. E, em termos dessas expectativas, as pessoas não têm seu direito à privacidade negado, pois são vistas como não tendo qualquer privacidade. Desse modo, os policiais procuram instalar-se no centro das vidas das pessoas e deixar que a presença deles se incorpore na consciência delas.

Quando falam da necessidade prática de uma abordagem agressivamente pessoal, os policiais não estão se referindo apenas à necessidade de manter o controle sobre vidas desregradas. Eles também a vêem como a base para o fornecimento de certos serviços valiosos para os habitantes da área deteriorada. O acesso às pessoas, coercivo ou concedido, freqüentemente impõe ao policial tarefas que estão totalmente de acordo com os interesses expressos ou implícitos dessas pessoas. Ao afirmar tal ligação, os policiais observam que, freqüentemente, ajudam pessoas a conseguir refeições, abrigo, emprego, que eles as encaminham para o serviço social e o serviço de saúde, e que ajudam de várias outras maneiras. Embora os policiais tendam a descrever tais serviços principalmente como produto de seu próprio altruísmo, dizem, também, que seus colegas que os evitam simplesmente não estão fazendo um bom serviço de policiamento. A aceitação da necessidade de ajudar as pessoas está baseada na percepção de que famintos, doentes e desequilibrados são uma fonte potencial de problemas. Além disso, o fato de os policiais ajudarem as pessoas faz parte das experiências de vida na área deteriorada. Os empregados dos hotéis normalmente chamam os policiais quando alguém fica tão doente que necessita de atenção; e, de certa maneira, os comerciantes não se importam de, como se diz, "pagar as taxas" para conseguir que seja exercida a pressão necessária sobre certas pessoas; e as pessoas não hesitam em aceitar, solicitar e exigir toda espécie de ajuda. O âmbito de atividade do policial em seu serviço é virtualmente ilimitado, e não é exagero dizer que a solução de qualquer problema que possa ser pensado foi, num momento ou noutro, tentada por um policial. Em uma dada ocorrência, um policial invadiu, sem cerimônia, o quarto de um homem que nunca tinha visto antes. O homem (que não deu nenhum indício de considerar tal entrada e o interrogatório do policial como algo que não fosse parte normal da sua vida) relatou uma estória, que sua esposa tinha roubado sua dentadura. No curso subsequente dos acontecimentos, o policial tentou localizar a mulher e a dentadura. E essa não foi a única tarefa daquela tarde, mas foi sendo atendida enquanto outras coisas eram feitas. No denso emaranhado de atividades de um policial, o interrogatório tornou-se um elemento a mais de complexidade, nem tanto por ter de buscar sua solução, mas como um assunto que enriqueceu a memória com mais um homem conhecido pessoalmente. Em tudo isso, o policial segue o preceito que um deles, um pouco mais articulado, formulou: "Se quero ter o controle do meu trabalho e manter a rua relativamente em paz, preciso conhecer as pessoas. E para conhecer, eu preciso ganhar a confiança delas, o que quer dizer que tenho que me envolver na vida delas. Mas não posso ser tão

bonzinho como o cara do serviço social, pois ao contrário dele, não posso chamar os tiras quando as coisas saírem erradas. Eu sou os tiras"²⁷.

2. *A relevância restrita da culpabilidade.* É bem conhecido o fato de que é discricionária a liberdade que os policiais têm de invocar a lei. É também verdade que, em alguma medida, tal prática é inevitável. Sendo assim, o problema que daí brota é se as decisões estão ou não de acordo com a intenção da lei. Na área deteriorada, freqüentemente os policiais tomam decisões baseadas em razões que a lei provavelmente não reconhece como válidas. Citando um exemplo, o problema pode ser melhor analisado.

Um homem num leve (para os padrões do *skid row*) estado de intoxicação alcoólica se aproximou de um policial para falar que tinha um quarto num hotel, ao que o policial respondeu que fosse para a cama ao invés de ficar se embebedando. Quando o homem se afastou, o policial disse o que estava pensando: Aqui está um cara completamente perdido. Embora provavelmente ele não tenha mais do que trinta e cinco anos, aparenta ter pelo menos uns cinqüenta. Ele nunca trabalha e dificilmente tem um lugar para ficar. Mora nas ruas há vários anos e é conhecido como "Dakota". Nos últimos dias, "Dakota" tem sido visto junto com o "Big Jim", que é um inválido que recebe um tipo qualquer de pensão para viver, que ele usa para pagar um quarto no hotel de que "Dakota" falou e também tíquetes de refeição semanal em um dos restaurantes da rua. O que sobra ele gasta em vinho e cerveja. Ocasionalmente, "Big Jim" aparece tomando uns tragos em companhia de alguém como "Dakota". Deixando de lado a consideração de que provavelmente houve um passado homossexual na associação, e que não é direito que "Big Jim" tenha de pagar pelo hábito de se embebedar de uma outra pessoa, o mais importante é que há risco de, se "Dakota" for morar com "Big Jim", ele provavelmente vai roubar o que quer que o outro guarde em seu quarto. "Big Jim" nunca sonharia em dar queixa do roubo; quando ficasse sóbrio, ele apenas mandaria o "Dakota" para o inferno. Quando perguntado a respeito do que poderia ser feito para evitar o roubo e as recriminações, o policial respondeu que, neste caso particular, se ele encontrasse "Big Jim" naquela noite, ele o jogaria numa cela e então falaria para o funcionário do hotel expulsar "Dakota" do quarto. Quando perguntado porque não prendia "Dakota", que estava, afinal de contas, suficientemente bêbado para ser preso, o policial explicou que isso não resolveria nada. Enquanto

27. O mesmo policial comentou em seguida: "Se um homem procura alguma coisa, preciso ajudar. Mas não fico com ele até que encontre o que está procurando. Se fizesse isso, não ia fazer mais nada além disso. Em última análise, eu realmente não resolvo nenhum problema. O melhor que espero poder fazer é evitar que as coisas fiquem pior".

“Dakota” estivesse na prisão, “Big Jim” continuaria a beber e poderia mesmo começar alguma outra ligação ou até esperaria voltar com seu velho companheiro quando ele fosse solto. A única coisa a fazer era esperar que “Big Jim” ficasse sóbrio, e a única maneira segura de fazer isso era prendendo-o.

Mas “Big Jim” não foi localizado naquela noite. Caso tivesse sido localizado e preso sob a acusação de embriaguez, o fato de estar bêbado não teria sido a verdadeira razão para o procedimento, mas um simples pretexto. O que importa, no exemplo, não é o fato de ele ilustrar a tendência do policial dessas áreas de prender pessoas que, em condições de total respeito por seus direitos legais, não poderiam ser presas. Para falar a verdade, isso até pode acontecer. Na maioria das prisões nos casos menos graves, entretanto, estão presentes os critérios que a lei especifica. Mas é uma rara exceção, em que se invoca a lei apenas por estar presente o que a lei especifica. Isto é, estar de acordo com a lei é mera aparência externa de uma intervenção que, na realidade, baseia-se em considerações totalmente outras. Desse modo, poder-se-ia dizer que os policiais, na realidade, não cumprem a lei – mesmo quando eles de fato a invocam –, mas simplesmente a utilizam como recurso para resolver certos problemas práticos, e urgentes, na manutenção da paz. Essa observação vai além da conclusão de que muitas das normas menores da lei criminal são tratadas como revogáveis dentro do trabalho policial. Patentemente, não é o caso dos policiais da área deteriorada, que aplicam as normas legais embora reconheçam muitas exceções para sua aplicabilidade. Ao contrário, tal observação nos leva à conclusão de que, para manter a paz na área deteriorada, os policiais se defrontam com algumas questões que acabam resolvendo fazendo uso de uma ação coerciva, por exemplo, prisões. Ao fazerem isso, invocam as normas legais estão disponíveis e, até certo ponto, com propriedade substantiva. Portanto, o problema que o policial enfrenta não é sobre quais os bêbados, pedintes ou perturbadores da paz que podem ser presos e quais os que podem ser deixados livres como exceções à regra. Ao contrário, o problema é se, quando alguém “precisa” ser preso, a acusação poderia ser por embriaguez, por pedir esmola ou por perturbar a paz. Especulando um pouco mais, quase se é compelido a inferir que virtualmente qualquer conjunto de normas poderia ser usado dessa maneira, desde que sancionassem formas relativamente comuns de comportamento.

Essa falta de relevância que a culpabilidade tem na prática da manutenção da paz em áreas deterioradas não é visível de imediato. Como já mencionado, a maioria das pessoas presas ou foram, de fato, pegas no ato, ou no estado alegado no registro da prisão. Quando se analisa o tratamento de pessoas que, mesmo todas as bases legais para uma prisão estando presentes, não são presas, fica mais ou menos evidente o que

ocorre. Onde quer que essas pessoas se encontrem e possam ser induzidas a ir para algum abrigo ou sair dele, sendo deixadas aos cuidados de alguém, então o policial sente que uma prisão não teria nenhum propósito útil, ou pelo menos afirma isso. Isto é, se existirem meios de controlar os aspectos perturbadores da presença dessa pessoa, sem recorrer à alternativa de prisão, de preferência tais meios serão empregados, contanto que, naturalmente, o caso em questão só envolva um delito considerado sem gravidade²⁸.

A atenuação da relevância da culpabilidade é mais visível quando a presença de bases legais para uma prisão poderia ser questionada, isto é, nos casos que, às vezes, são eufemisticamente chamados de “prisões preventivas”. Em um dos casos observados, um homem tentando negociar um canivete chamou a atenção de um policial. O confronto inicial foi realizado com bastante informalidade e o homem respondeu espontaneamente as perguntas do policial sobre sua identidade e negócios. O homem, rindo, confessou que precisava de algum dinheiro para beber. Durante a troca de palavras se conseguiu saber que ele tinha acabado de chegar na cidade, viajando em seu automóvel. Quando posto frente à exigência de levar o policial até o carro, a expressão do homem ficou séria e imediatamente ele respondeu que não faria isso, pois isso não era um problema relacionado ao trabalho do policial. Um pouco mais de discussão – que o policial inicialmente levou com bom humor – e o homem foi preso, acusado de estar envolvido em mendicância. Numa conversa posterior, o policial reconheceu que a acusação era apropriada só porque podia ser considerada plausível mas, na verdade, era um pretexto. Tendo se comprometido a pedir informação, ele não poderia aceitar um malogro. Quando esse incidente foi discutido com um outro policial, o segundo policial não considerou errado o fato de a prisão ter sido feita com base em um pretexto, mas sim o fato de o primeiro policial, ele mesmo, ter contribuído para a criar condições que a tornaram inevitável. “Veja”, disse, “sempre há o risco de um homem estar testando você e o que você tem de fazer é deixar claro para ele quem é quem. Os melhores de nós normalmente conseguem ter pulso forte em tais situações sem fazer prisões. Mas quando chega a uma situação sem saída, então você não pode deixar eles irem embora assim”.

28. Quando há evidência indicando que um crime sério foi cometido, as considerações de culpabilidade adquirem prioridade. Dois casos desse tipo de prisão foram observados, ambos envolvendo ladrões de cheque. O primeiro transgressor foi preso em flagrante delito. No segundo caso, o suspeito atraiu a atenção do policial em virtude de sua aparência doentia. Na conversa que se seguiu, o homem fez algumas observações que levaram o policial a fazer uma ligação telefônica para a Divisão de Segurança [Warrant Division] de seu departamento. De acordo com a informação obtida ao serem checados os registros, o homem era um ladrão de cheque procurado e foi imediatamente preso.

Finalmente, é preciso mencionar que essa redução do significado da culpabilidade é parte integrante da ordem normal da vida na área deteriorada, como o policial do patrulhamento a vê. Os policiais quase sempre dizem, apontando para alguma pessoa em particular “Eu sei que ele sabe que eu sei que algumas das coisas que ele ‘possui’ são roubadas, e que não se pode fazer nada a esse respeito”. Dizendo isso, freqüentemente os policiais estão reivindicando ter um conhecimento com tal grau de certeza que, normalmente, seria suficiente para praticamente qualquer tipo de ação, exceto os procedimentos legais. Contra essa prática, os policiais adotam o ponto de vista de que a lei não só é imperfeita e difícil de aplicar, mas que, pelo menos na área deteriorada, a relação entre delito e sanção é claramente ocasional. Desse modo, aplicar a lei pura e simplesmente, isto é, prender alguém só por ter cometido algum crime de menor gravidade, é visto como injusto.

Além disso, é freqüente os policiais lidarem com situações em que as questões relativas à culpabilidade são profundamente ambíguas. Por exemplo, um policial foi chamado para ajudar a resolver uma briga violenta em um quarto de hotel. O objeto da disputa eram umas calças, supostamente roubadas. Nos detalhes da história, a partir das versões conflitantes dos participantes, era impossível decidir quem era o queixoso e quem, alegadamente, seria considerado o ladrão, nem mesmo ficava claro quem ocupava o quarto onde ocorria a disputa, ou se as calças tinham sido roubadas fora dele, e trazidas para dentro, ou o inverso. Embora, de fato, o policial tenha feito algumas perguntas, parecia, e foi confirmado em uma conversa posterior, que ele não estava lá para resolver o quebra-cabeças das calças roubadas, mas para lidar com a situação, para que ela não ficasse fora de controle. No final, os participantes, exaustos, foram cada um para um lado, e essa foi a conclusão do caso. O policial afirmava que ninguém pode resolver “mistérios” desse tipo porque “essas pessoas pegam coisas umas das outras com tanta freqüência, que ninguém pode dizer o que *pertence* a quem”. De fato, ele sugeria que, em seus sentidos estritos, os termos *pertencer*, roubar, *trapacear* não cabem realmente na área deteriorada, e todos os esforços para distribuir culpa e a inocência segundo alguma fórmula racional de justiça são condenados ao fracasso.

Poderia se dizer que o termo “justiça do meio-fio” [*curbstone* justice*], que algumas vezes se aplica aos procedimentos dos policiais nas áreas deterioradas, carrega uma dupla ironia. Não só o procedimento não é legalmente autorizado [policiais não são juízes], e aí está uma das ironias, mas nem mesmo finge entrar no mérito da questão

* A expressão também se aplica a algo feito por pessoas que não são profissionais (N. da T.).

[nada é julgado]. Os policiais considerados melhores (em seus próprios padrões) utilizam-se da lei para impedir que os moradores da área deteriorada mergulhem ainda mais fundo na miséria em que já estão. Os piores, em termos desses mesmos padrões, exploram a prática para ganho ou engrandecimento pessoal. Mas, deixando de lado os motivos, é fácil perceber que ter-se ou não culpa não é o que se leva em conta ao efetuar uma prisão nos casos onde tal culpa seria óbvia e patente, então o policial, na prática, pode considerar que fazer prisões sem justificativa legal formal não quer dizer sair totalmente da linha. Ao contrário, ele acabará por ver as prisões por crimes menos graves como feitas apenas por inadequação dos padrões legais.

3. *A tomada ad hoc de decisão e seu cenário.* Quando os policiais da área deteriorada são pressionados a explicar os motivos de terem feito prisões em crimes considerados menos graves, freqüentemente mencionam que era para proteger a pessoa que foi presa. Isso, dizem eles, é o que acontece praticamente em todos os casos de prisão de bêbados, na maior parte das prisões por mendicância e outros delitos que acarretam transtornos da paz, envolvendo, em muitos casos, atos de violência. Quando se pede a eles que expliquem melhor tais prisões, como a anteriormente citada, envolvendo o homem que tentava vender o canivete e certamente não foi preso para sua própria proteção, eles dizem ter levado em conta que, na área deteriorada mais do que em qualquer outro lugar na cidade, pessoas beligerantes constituem uma ameaça muito maior. As razões invocadas são de dupla natureza. Em primeiro lugar, muitos habitantes são velhos, fracos, e não muito espertos, tudo isso concorrendo para torná-los relativamente indefesos. Em segundo lugar, grande parte deles estão envolvidos em atividades ilegais e são conhecidos como pessoas de mau caráter, o que não lhes dá – vítimas ou testemunhas – muita credibilidade. Os predadores potenciais percebem que os recursos mobilizados pela sociedade para minimizar o risco de vitimização criminal não protegem o próprio predador. Assim, o principal risco é a exploração recíproca. É de conhecimento público a alta vulnerabilidade de todo mundo na área deteriorada e isso faz com que cada ato visto como agressivo seja considerado um risco potencialmente grave.

Quando, em resposta a tudo isso, os policiais são postos frente à observação de que muitas das prisões que realizam por crimes de menor gravidade não parecem envolver nenhuma avaliação cuidadosa dos fatos antes da ação, eles dão as seguintes explicações. Primeiro, as duas razões – proteção e prevenção – representam um cenário do todo, e algumas vezes, em casos individuais, pode não ser possível produzir uma justificativa adequada com base nisso. Nem se acredita que seja um problema de grande importância sopesar precisamente, quando o objetivo é evitar a proliferação

de problemas, se alguém pode ser considerado como uma provável vítima ou alguém prestes a causar prejuízo. Segundo, os policiais defendem que algumas das decisões que aparentemente são impulsos repentinos, na realidade foram tomadas com base em conhecimento de fatos não muito perceptíveis nas situações. Como a experiência não apenas traz tal informação, mas também nos faz lembrar dela, os policiais dizem ter desenvolvido uma sensibilidade especial para perceber, por trás das aparências, qualidades que permitem uma compreensão intuitiva das prováveis tendências. Dentro desse contexto, poucas coisas são consideradas como sendo altamente informativas e levam a conclusões sem qualquer intervenção de cadeias lógicas de inferência. Terceiro, os policiais de imediato admitem que não aderem a altos padrões de adequação das justificativas. Eles não procuram defender a adequação de seus métodos usando alguns critérios abstratos de mérito. Ao invés disso, quando questionados, avaliam seus métodos em relação ao cenário de todo um sistema de tomada *ad hoc* de decisão, sistema esse que inclui os tribunais, as instituições de correição, os estabelecimentos de bem-estar social e os serviços médicos. De fato, geralmente os policiais defendem que seus próprios procedimentos não apenas correspondem aos que são feitos no sistema, como também excedem tais trabalhos no que diz respeito à atitude cuidadosa.

Além dessas razões reconhecidas, há ainda dois fatores adicionais básicos, que representam parte significativa nas decisões de emprego da força. Um tem a ver com a relevância dos fatores situacionais, e o outro avalia a coerção como relativamente insignificante nas vidas dos habitantes.

Não há dúvida de que é comum a natureza das circunstâncias ter uma influência decisiva no que vai ser feito. Por exemplo, o mesmo policial que prendeu o homem tentando vender o canivete foi observado abordando um jovem casal. Embora estivesse claramente bravo pelo que percebia como insolência e ameaçasse o homem com prisão, o policial apenas ordenou que ele e sua companheira fossem embora da rua. Observou o casal, deliberadamente devagar, indo embora e ao perceber que, um pouco depois, eles ainda estavam parados a uma pequena distância do local onde os encontrara antes, não tomou conhecimento da presença deles. A diferença entre os dois casos era que, no primeiro, havia um bando de gente olhando e se divertindo, enquanto no último não havia qualquer testemunha visível. Em outro caso, o policial foi chamado a um hotel e descobriu pai e filho brigando por causa de dinheiro. O pai ocupava um quarto no hotel e o filho, ocasionalmente, dividia o quarto com ele. Havia dois outros homens presentes, que deixavam claro que a simpatia deles era para com o homem mais velho. O filho foi detido, sem pensar muito nos méritos das rei-

vindicações conflitantes. Em um outro caso ainda, uma mulher de meia idade foi retirada a força de um bar, mesmo depois de o garçom ter explicado que seu comportamento inadequado era apenas resposta a uma provocação de um jovem desbocado.

Em tais circunstâncias, exercer a coerção é uma exigência para conseguir o controle da situação. A força é usada contra as pessoas em si, mas para a tarefa ela é ocasional. Nesses casos e em outros similares, uma “economia de intervenção” ideal requer que seja removida a pessoa cuja presença é considerada como mais provável de perpetuar uma manifestação de turbulência. Além disso, a decisão a respeito de quem deve ser removido é tomada muito depressa. Os policiais se sentem bastante pressionados a agir sem hesitar e muitos relatam situações que fugiram do controle ao desejarem tratar os casos com muito cuidado. Entretanto, mesmo quando não há risco aparente de proliferação rápida do problema, a tática de remover uma ou duas pessoas é usada para controlar uma situação indesejável. Foi o que houve quando um policial entrou no meio de um grupinho de quatro homens dividindo uma garrafa de vinho numa rua, derramou o restante do conteúdo da garrafa no chão, e prendeu um deles – que não estava nem mais nem menos bêbado que os outros – deixando os outros se dispersarem.

A necessidade de controle também fica evidente quando se trata de lidar com bêbados sozinhos. Homens são presos em razão do lugar onde eventualmente foram encontrados. Nesses casos, o que importa é não só se o homem foi encontrado num local suspeito ou não, mas também a que distância ele está de seu domicílio. Quanto mais longe estiver, menos provável vai ser ele voltar para o seu quarto, e ele terá mais probabilidade de ser preso. Algumas vezes as prisões por embriaguez são feitas principalmente porque a viatura policial está disponível. Num caso, um policial chamou a viatura para pegar um homem que tinha sido preso. Quando a viatura estava de saída, o policial parou o motorista porque tinha visto um outro bêbado atravessando a rua. O segundo homem protestou dizendo que “ainda não estava nem meio bêbado”. A resposta do policial foi “OK, fico lhe devendo metade de uma bebedeira”. Em resumo, a rotina básica de manter a paz dentro da área deteriorada envolve um processo de combinar os recursos de controle com as exigências da situação. O objetivo geral é reduzir o total de risco na área. Nesse aspecto, a praticidade representa um papel bem mais importante do que as normas legais. Exatamente porque os policiais vêem as razões legais para a ação coerciva distribuídas na área deteriorada de modo mais amplo do que a quantidade de intervenções poderia resolver, tais intervenções são feitas não em vista do interesse do policiamento, mas sim do interesse em produzir tranquilidade e ordem relativas nas ruas.

Da perspectiva da vítima das medidas coercivas, poderia perguntar-se porque justo ela, em particular, tem de arcar com o custo de manter baixo o número de problemas, enquanto outros, que estão igualmente, ou até mesmo mais, implicados são deixados livres. Os policiais defendem que a seleção *ad hoc* de pessoas a serem atendidas deve ser encarada à luz da seguinte idéia: prender uma pessoa no *skid row* acusando-a de um pequeno delito pode salvá-la, e a outros, de uma grande quantidade de problemas, e isso não acarreta nenhuma dificuldade para a pessoa presa. É difícil superestimar a certeza que um policial dessa área tem de que o significado de suas ações coercivas e disciplinares em relação aos habitantes não é mais do que algo muito passageiro em suas vidas. Mandar alguém para a prisão com alguma acusação que o deixará preso por alguns dias é visto como um assunto de somenos importância, que não vai afetar a pessoa e, portanto, raramente provocará escrúpulos da parte do policial. Desse modo, o raciocínio "Eu posso muito bem fazer isso, por que pra ele não importa" acompanha cada decisão de tomar uma medida coerciva. A realidade da vida na área deteriorada fornece o contexto para essa crença de que a coerção não tem grande relevância na existência de seus habitantes. Em primeiro lugar entre todos está o fato de que o uso da autoridade policial é considerado totalmente sem importância na área deteriorada. As pessoas que lá vivem ou trabalham estão continuamente expostas a ela e consideram sua existência como algo inerente. Trabalhadores do comércio, empregados de hotéis e bares chamam os policiais para se livrarem de quaisquer pessoas indesejadas ou que causam problemas. Os moradores esperam que os policiais atuem de maneira autoritária, usando de seu poder discricionário nos quarteirões. Aqueles que recebem ordens, obedecem ou não, tratam essas ordens como parte de sua vida normal. Além disso, os policiais acham que as ações disciplinares e coercivas aparentemente não afetam suas relações amigáveis com as pessoas contra quem essas ações são realizadas. Aqueles que cumprimentam e brincam com os policiais são os mesmos que no passado sofreram ações disciplinadoras, foram presos ou sofreram punições, e que no futuro esperam ser tratados do mesmo modo outra vez. A partir disso tudo, os policiais concluem que, embora as pessoas no *skid row* procurem escapar da autoridade policial, na realidade não fazem objeções a ela. De fato, é freqüente os policiais encontrarem homens que agradecem por terem sido presos ou mesmo pedem para ser presos. Finalmente, os policiais mostram que, dentro da área deteriorada, mandar alguém para a cadeia não deixa seus parentes aborrecidos nem atrapalha sua vida familiar, não faz com que a pessoa perca um dia de trabalho e muito menos um emprego, não faz com que seja recriminado por amigos ou sócios, não o leva a deixar de cumprir suas obrigações ou de proteger seus investimentos, e não entra

em conflito com nada que não seja um sentimento passageiro da pessoa que foi presa. Policiais mais experientes não deixam de notar a ironia do fato de serem relativamente impotentes em seus efeitos aquelas medidas que pretendiam ser mecanismos de distribuição de castigos merecidos.

RESUMO E CONCLUSÕES

O objetivo deste capítulo foi prestar contas de um domínio da prática policial que parece não estar sujeito a nenhum sistema externo de controle. Segundo a terminologia proposta por Banton, essa prática foi chamada de manutenção da paz. Os procedimentos empregados na manutenção da paz não são determinados por mandatos legais, mas, ao invés, respondem a certas condições da demanda. Dentre várias condições de demanda, concentramo-nos naquela produzida pela concentração de certos tipos de pessoas em distritos conhecidos como *skid row*. Os policiais sustentam que as vidas dos habitantes de tal área não apresentam perspectivas coerentes. Assim, o principal problema da manutenção da paz na área deteriorada é provocado pela conseqüente redução do horizonte temporal de previsibilidade.

O procedimento de manutenção da paz dentro da área deteriorada consiste em três elementos. Os policiais procuram adquirir um corpo de conhecimento concreto sobre as pessoas cultivando o relacionamento pessoal com o maior número possível de moradores; tendem a agir contra pessoas principalmente com base no risco percebido, ao invés de agir com base na culpabilidade; e estão mais interessados em reduzir a quantidade total de problemas na área do que em avaliar casos individuais segundo o mérito de cada um.

Pode parecer que, entre o objetivo do policial da área deteriorada de evitar a desordem e seus esforços para manter um relacionamento pessoal com o maior número possível de pessoas, há uma discrepância. Mas tais esforços são principalmente um mecanismo tático. Ao conhecer pessoalmente um indivíduo, o policial reduz sua ambigüidade, aumenta a confiança e a troca de favores, mas não garante a imunidade a esse indivíduo. A informalidade da interação na área deteriorada sempre traz algumas indicações da superioridade hierárquica do policial e torna presente a realidade de seu poder potencial, embutido no cenário de cada um dos confrontos passados.

Embora, inicialmente, nosso interesse estivesse concentrado naqueles procedimentos policiais que não envolvem a invocação da lei, descobrimos que os dois tipos são indivisíveis. A razão dessa indivisibilidade não está na circunstância de os papéis de homem da lei e policial de manutenção da paz serem exercidos pela mesma pessoa,

sendo portanto contíguos. Em nossa observação, os policiais não agem alternativamente como um ou como outro, com algumas das ações sendo determinadas pelo objetivo pretendido de manter a paz e outras sendo determinadas pelo dever de policiamento. Descobrimos, ao invés, que *a manutenção da paz ocasionalmente adquire os aspectos externos do policiamento*. Isso tornou necessário indagar se a decisão arbitrária do policial de invocar ou não a lei está em conformidade com a intenção de alguma fórmula legal específica. A verdadeira razão que está por detrás de uma prisão é, virtualmente, sempre o estado real das situações sociais particulares, ou da área deteriorada em geral.

Concentramo-nos naqueles procedimentos e considerações que os policiais da área deteriorada vêem como necessários, apropriados e eficazes em relação às circunstâncias em que são empregados. Dessa maneira, tentamos revelar qual a concepção de mandato que o policial se sente intimado a cumprir. Estava inteiramente fora do escopo desta apresentação rever os méritos dessa concepção e dos métodos usados para concretizá-la. Observamos apenas naqueles casos que os próprios policiais reconheciam como instâncias e padrões de má prática policial. A maior parte das críticas expressas pelos policiais tinham a ver com o uso indevido de violência e com o uso indiscriminado do poder de prisão, baseando-as em sentimentos pessoais mais do que em exigências da situação. Segundo a opinião prevalecente, os policiais culpados de tais abusos tornam a vida desnecessariamente difícil para eles próprios e para seus companheiros de trabalho. Apesar da desaprovação da violência, os policiais tendem a ser defensivos a respeito. Por exemplo, um sargento que era ardoroso crítico da brutalidade disse que, embora, em geral, os homens brutos criem mais problemas do que resolvam, “eles fazem um bom trabalho em algumas situações para as quais os melhores homens não têm estômago”. Além disso, o pessoal da supervisão mostra grande relutância em orientar seus subordinados nos pormenores do desempenho de seu trabalho. Segundo nossas observações, o controle é exercido principalmente por meio de consultas aos superiores, e as orientações tomam a forma de pedidos mais do que de ordens. No cenário disso tudo está a crença de que o trabalho policial na área deteriorada exige uma imensa liberdade de arbítrio. Nas palavras do mesmo sargento acima citado, “um homem dos bons faz as coisas funcionarem à sua própria maneira na sua ronda e não precisa de ninguém para lhe dizer o que fazer”.

A ausência praticamente total de controle disciplinar e as exigências de poder discricionário estão relacionadas à idéia de que o trabalho policial implica “tocar de ouvido”. Pois, se é verdade que a manutenção da paz não pode ser sistematicamente generalizada, então, é natural que ela também não possa ser organizacionalmente li-

mitada. Ao afirmarem que “tocam de ouvido”, entretanto, o que os policiais mais experientes querem dizer é que eles tomam suas decisões enquanto sintonizam as realidades de situações complexas a respeito das quais eles têm conhecimento bastante detalhado. Esse aspecto estudado, da manutenção da paz, em geral não fica explícito e nem o principiante nem a pessoa de fora têm consciência dele. Muito ao contrário, a habilidade de realizar as exigências relacionadas aos deveres associados com a manutenção da paz é vista como reflexo de um talento inato de “lidar com as pessoas”. Desse modo, as mesmas exigências feitas aos policiais que acabam de se iniciar na profissão são feitas também aos policiais com bastante experiência. Do mesmo modo, os iniciantes tendem a pensar que eles podem se sair tão bem como seus pares que têm muito mais conhecimento. Como isso leva a frustrações inevitáveis, eles ficam em uma situação que pode levar à criação de uma sensação particular de “irritabilidade”. Naturalmente, são de grande relevância as disposições pessoais dos policiais enquanto indivíduos. Mas a permissão para o livre arbítrio e a expectativa de sucesso em condições de autonomia, sem qualquer indicação de que o trabalho do profissional bem sucedido seja baseado numa preparação adquirida para tal tarefa, é um caminho dito e escrito para o fracasso e a prática errada. Além disso, leva a práticas relaxadas por parte do policial, que acabam influenciando os padrões do profissional cuidadoso.

O policial não uniformizado, e especialmente o patrulheiro que faz ronda a pé, é menos valorizado na divisão de trabalho do serviço policial. Isto se deve, pelo menos em parte, à crença de que “qualquer pessoa pode fazer esse serviço”. Mas, de fato, essa crença está totalmente errada. No momento, entretanto, o reconhecimento de que a prática requer preparo e até mesmo o processo de obtenção da própria preparação são deixados inteiramente a cargo do próprio profissional.

O PODER DISCRICIONÁRIO DA POLÍCIA NA DETENÇÃO DE EMERGÊNCIA DE PESSOAS MENTALMENTE PERTURBADAS*

O mandato oficial da polícia inclui cláusulas para lidar com pessoas mentalmente perturbadas. Como tais condutas são definidas em termos de procedimentos legais civis, o mandato da polícia não se limita àquelas pessoas que, por razões de doença, deixam de observar a lei. Ao contrário, em circunstâncias apropriadas, os sinais de doença mental ou uma alegação competente de doença mental constituem, por si sós, um trabalho próprio da polícia e podem levar a uma intervenção autorizada. As normas legais expressas, que governam o envolvimento policial, especificam duas alternativas principais. Por um lado, os policiais podem receber ordens do tribunal, que os manda localizar, deter e remover, para hospitais específicos, pessoas citadas para observação psiquiátrica e/ou interrogatórios sobre sanidade mental. Por outro lado, pelo estatuto, os policiais são autorizados a deter e remover para os hospitais pessoas que, em uma base emergencial, eles percebem estarem doentes. A primeira forma é semelhante aos procedimentos comuns que regem os mandatos dos tribunais, enquanto a segunda forma envolve o exercício da liberdade discricionária, geralmente associada à realização de detenções sem autorização legal¹.

O estudo apresentado neste capítulo diz respeito às regras e as considerações subjacentes ao exercício do poder discricionário nas detenções de emergência. Os resultados foram baseados em dez meses de trabalho de campo com a polícia fardada

* Este ensaio já apareceu em *Social Problems* vol. 14, nº 3, pp. 278-292, Winter 1967. Esta pesquisa recebeu subsídios parciais da Grant 64-1-35 do California Department of Mental Hygiene. Agradeço e reconheço a ajuda que recebi de Sheldon L. Messinger na preparação deste trabalho.

1. Ver, por exemplo, *Welfare and Institutions Code*, State of California, Division 6, pt. 1, chap. 1.

põem inconveniências e despesas por parte da defesa. Bem mais importante do que a autorização para diminuir a liberdade dos cidadãos com base em mera justificação de suspeita, é a expectativa de que a polícia vai se utilizar da força para conseguir seus objetivos. Para tornar o assunto bastante claro, uma vez que um policial se sinta autorizado a fazer uma prisão, ele tem o dever de superar a resistência do suspeito e não pode recuar diante dos riscos ou de ameaças de retaliação⁵⁸. A autorização para usar a força, e a obrigação de fazê-lo, com base em nada além da crença razoável de que a ação realizada pode ser justificada, é de monopólio único e exclusivo da polícia. Nenhum outro funcionário em nenhuma outra área do governo civil tem esse direito ou esse dever. Dizer, entretanto, que a polícia tem o monopólio da força significa que este é o seu único papel na sociedade, um papel que, com base em considerações práticas, nem o governo nem os cidadãos podem dispensar.

Desse modo, em última análise, a independência institucional da polícia em relação ao judiciário está baseada na percepção de que os policiais inevitavelmente estão envolvidos em atividades que não podem ser totalmente exercidas sob a regra da lei ou estado de direito. Sobre a polícia só pode ser imposto, condicionalmente, um conjunto limitado de restrições legais que, entretanto, mesmo assim, não torne impossível para os policiais proceder como eles acham apropriado⁵⁹. Os juízes não revêem os casos em que essas restrições tenham sido violadas. Eles simplesmente têm se recusado a prosseguir nas demandas, mesmo que isso venha a possibilitar prejuízo na eficácia do controle do crime. As razões que os tribunais dão para recusar as demandas são não verem nenhuma outra maneira de assegurar a obediência das exigências de legalidade a não ser lhes dando uma lição⁶⁰. Nada pode explicar essa extrema sutileza pedagógica exceto o fato de os tribunais não terem, de fato, poder frente ao estabeleci-

58. "Se [um policial] está autorizado a fazer uma prisão, ele não é obrigado a retroceder em face da força mas pode defender sua posição e, se acreditar que é necessário o uso da força extrema para se proteger, ele pode empregá-la" (Donnelly, "Police Authority", 96). Ver também R. J. Bowers, "Nature of the Problem of Police Brutality", *Cleveland Marshall Law Review*, 14, pp. 601-609, 1965.

59. Para evidências de que em geral os policiais não concordam totalmente com as leis de exclusão, ver McIntire, *Metropolis*, p. 65; D. J. Bowers, "Nature of the Problem of Police Brutality", p. 96; D. J. Black e A. J. Reiss Jr., *Studies of Crime and Law Enforcement em Major Metropolitan Areas* (um relatório feito para a President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice), vol. 2, section 1, Washington, D.C., U. S. Government Printing Office, 1966, p. 85; R. J. Medalie, L. Zeitz e P. Alexander, "Custodial Police Interrogation on Our Nation's Capital: The Attempt to Implement Miranda", *Michigan Law Review* 66, pp. 1347-1422, 1968; J. Griffiths e R. E. Ayres, "A Postscript to the Miranda Project: Interrogation of Draft Protestors", *Yale Law Journal* 77, pp. 300-329, 1967.

60. Frequentemente se enfatiza que o principal intuito das leis de exclusão seja induzir um nível mais elevado de desempenho policial (a despeito da famosa objeção do juiz Cardozo, que considerava como insensatez o princípio de que "o criminoso deve ser deixado livre por que o policial comete erros"); ver LaFave, "Improving Police Performance", pp. 391-396.

mento policial⁶¹. Naturalmente, não podemos deixar de observar que, ao contrário das opiniões amplamente defendidas, os juízes provavelmente não desejam, realmente, "algemar" a polícia. Mas mesmo que assim fosse, isso constituiria meramente um caso de compatibilidade entre as inclinações pessoais de certos policiais e os limites institucionais⁶².

A CAPACIDADE DO USO DA FORÇA COMO FUNÇÃO NUCLEAR NO PAPEL DA POLÍCIA

Anteriormente argumentamos que uma das características culturais da civilização moderna é a busca pela paz através de meios pacíficos. Essa aspiração é historicamente única. Por exemplo, o Império Romano, em um período de sua existência, também estava comprometido com os objetivos de reduzir ou eliminar o estado de guerra, mas o método escolhido para se alcançar a *Pax Romana* era, na linguagem do poeta, *debellare superbos*, isto é, subjugar os arrogantes pela força. Ao contrário disso, nosso comprometimento em abolir o recurso à violência exige que busquemos nosso ideal através de meios pacíficos. Para apoiar nosso argumento, apontamos para o desenvolvimento de um elaborado sistema de diplomacia internacional, cujo principal objetivo é evitar a guerra, e para aquelas mudanças no governo interno que resultaram na eliminação virtual de todas as formas de violência, especialmente na administração da justiça. Isso é, a tendência geral é não apenas remover a base de legitimidade de todas as formas de violência provocativa, mas mesmo do exercício de força provocada, exigida para enfrentar ataques ilegítimos. Naturalmente, isso não é possível em toda sua extensão. Pelo menos, não tem sido possível até agora. Como é impossível desprover inteiramente de legitimidade a força reativa, os vestígios dessa for-

61. Alfred Hill apontou para um paradoxo inerente à situação. Ele escreveu: "A regra de exclusão beneficia apenas o criminoso, ou pelo menos, apenas a pessoa que é de fato incriminada pelo que foi encontrado ou apreendido. Se outros corretivos forem tão ineficazes como se reclama, isso significa que, então, vítimas inocentes de buscas e apreensões ilegais estão substancialmente sem recursos" ("The Bill of Rights and the Supervisory Power", *Columbia Law Review* 69, pp. 181-215 n. 17, 1969). Corretivos civis estão, com certeza, teoricamente disponíveis. Na prática, entretanto, é muito remota a probabilidade de obtenção de satisfação; ver *Task Force Report*, p. 31; Donnelly, "Police Authority", p. 101; Goldstein, "Police Discretion", p. 168; Bowers, "Police Brutality", p. 604.

62. Isidore Silver propõe que "Uma solução possível para o problema do exercício do poder discricionário sem revisão poderia ser a integração da função policial com a da promotoria. Se o departamento de polícia fosse parte do escritório do procurador do distrito, possivelmente haveria uma supervisão mais próxima das práticas policiais" ("The President's Crime Commission Revisited", *New York University Law Review* 43, pp. 916-966, 1968). Isso pode exigir uma transformação radical dos sistemas de polícia existentes. Movimentos mais limitados nessa direção não deram certo, resultando em uma quebra parcial da cooperação entre a polícia e a promotoria; ver *Task Force Report*, pp. 81-82.

ça exigem formas especiais de autorização. Nossa sociedade reconhece como legítimas três formas diferentes de força reativa.

Em primeiro lugar, somos autorizados a usar a força com o propósito da autodefesa. Embora as leis que governem a autodefesa estejam longe de ser claras, parece que uma pessoa atacada pode contra-atacar apenas depois de ter esgotado todos os outros meios de evitar o dano, inclusive a retirada, e que esse contra-ataque não exceda o necessário para impedir o atacante de conseguir realizar o que pretendia. Na realidade, essas restrições são obrigatórias, pois o dano (feito no curso da autodefesa de fato) fornece base para o processo criminal e civil. Torna-se necessário, portanto, mostrar condescendência com essas restrições, para, mesmo em autodefesa, replicar às acusações de força injustificada e excessiva⁶³.

A segunda forma de autorização confia, a algumas pessoas especificamente designadas, o poder de proceder de maneira coerciva contra algumas outras pessoas especificamente designadas. Entre os agentes que têm tais poderes altamente específicos estão os atendentes de hospitais mentais e os guardas das prisões. De modo característico, tais pessoas se utilizam da força ao cumprirem ordens dos tribunais; mas podem usar a força somente contra as pessoas designadas que estão sob a custódia deles, e apenas na medida requerida para implementar a ordem judicial do confinamento. Naturalmente, como todas as outras pessoas, elas também podem agir nas cláusulas que governam a autodefesa. Ao insistir sobre o alto grau de especificidade da limitação dos poderes do pessoal da custódia, não pretendemos negar que essas restrições freqüentemente são violadas impunemente. A probabilidade de tais transgressões é produzida pelo caráter de segregação das prisões e das instituições de saúde mental, mas a sua existência não prejudica a validade de nossa definição.

O terceiro modo de tornar legítimo o uso de força reativa é instituir uma polícia. Ao contrário dos casos de autodefesa e da autorização limitada dos funcionários da custódia, a autorização policial é essencialmente não restritiva. Como a expressão "essencialmente" é muitas vezes usada como subterfúgio para alguma coisa, vamos explicitar completamente o que entendemos a esse respeito. Existem três limitações formais para a liberdade dos policiais em usar a força, e têm de ser admitidas, mesmo que praticamente não tenham nenhuma conseqüência. Em primeiro lugar, na maioria das jurisdições, o uso policial de força extrema é limitado. Embora os poderes de um policial a esse respeito excedam aqueles dos cidadãos, eles são, entretanto, limitados. Por exemplo, em algumas jurisdições, os policiais têm poderes para atirar para

63. "Justification for the Use of Force in the Criminal Law", *Stanford Law Review* 13, pp. 566-609, 1961.

matar em criminosos suspeitos de delitos graves que estejam fugindo, mas não em suspeitos de delitos leves que estejam fugindo. É quase desnecessário argumentar que, dadas as incertezas que envolvem a definição de um delito sob as condições de uma perseguição acirrada, isso dificilmente pode ser considerado como uma limitação eficaz⁶⁴. Em segundo lugar, os policiais só podem usar a força no desempenho de seus deveres, mas não para conseguir vantagens pessoais, seja para eles ou no interesse privado de outras pessoas. Embora isso seja bastante óbvio, está sendo mencionado para completar o todo. Em terceiro lugar, e esse ponto também está sujeito a receber possíveis objeções, os policiais não podem usar a força de modo malicioso ou frívolo. Essas três restrições, e nada além delas, cabem no uso do qualificativo "essencialmente". Além dessas restrições não existe uma linha de conduta, nem um conjunto de objetivos que possa ser especificado, nem limitações de nenhuma espécie que instruem o policial sobre o que ele pode ou deve fazer. Nem existe nenhum critério que possa permitir o julgamento a respeito de ter sido necessária, desejável ou apropriada alguma intervenção que utilize a força. E, finalmente, é extremamente raro que as ações policiais envolvendo o uso da força sejam realmente revistas e julgadas por alguma outra pessoa qualquer.

Em suma, as conversas que constantemente se ouvem, falando de uso da força de maneira legal pela polícia, praticamente são sem sentido e, como ninguém sabe o que significam, fala-se do uso da força mínima. Qualquer que seja o vestígio de significado do termo "legal" ligado ao uso da "força" estará confinado à lei (óbvia e desnecessária) de que os policiais não podem cometer crimes de violência. Caso contrário, entretanto, as expectativas de que possam usar a força – e vão usá-la – são deixadas inteiramente sem definição. De fato, as únicas instruções que qualquer policial já recebeu a respeito consiste no sermão de que ele deve ser humano e circunspeto, e que não deve desistir do que tem de ser realizado apenas porque sua realização pode exigir meios coercivos. A isso poderemos somar que todo o debate sobre o problema incômodo da

64. "Na Common Law [Lei Comum], a regra parece ter sido haver autorização para o policial fazer um erro razoável, caso a vítima tivesse cometido um delito, mas um "policial" privado não tinha tal autorização. Portanto, foi criada uma licença estrita para pessoas que prendiam [*private arrester*] e, se quem ele estivesse prendendo não tivesse de fato cometido um crime, ele não poderia matar justificadamente. Muitos casos modernos impuseram esse padrão de licença estrita, mesmo sobre os policiais, condicionando a justificação da força extrema ao fato de a vítima ter de fato cometido o crime, e vários estados criaram estatutos que parecem adotar a licença estrita. Entretanto, muitas jurisdições, tais como a da Califórnia, têm estatutos de homicídio que permitem que o policial use a força extrema para prender uma pessoa "acusada" de algum crime. Tem sido sugerido que essa exigência apenas indica a necessidade de uma crença razoável pelo policial de que a vítima cometeu um crime" (*idem*, pp. 599-600).

brutalidade policial não vai chegar além de seu atual impasse, e o desejo de eliminá-lo continuará sendo um conceito impotente, até que isso seja totalmente compreendido e inequivocamente admitido. De fato, nossas expectativas de que os policiais vão usar a força, acopladas a nossas recusas de estabelecer claramente o que queremos dizer com isso (fora os sermões moralistas), têm sabor um pouco mais forte do que o de uma leve perversidade.

Naturalmente, nem a polícia nem o público estão inteiramente no escuro sobre o uso justificável da força pelos policiais. Já tivemos a oportunidade de mencionar a suposição de que os policiais podem usar a força ao realizar prisões. Mas o benefício que deriva da relativa clareza disso é ultrapassado por suas implicações potencialmente enganosas. Pois a autorização da polícia para usar a força não é, em nenhum sentido importante, relacionada ao seu dever de prender criminosos. Se esse fosse o caso, então poder-se-ia considerá-lo, adequadamente, como um mero caso especial da mesma autorização que é confiada ao pessoal encarregado da custódia. Talvez possa ser considerado um caso um pouco mais complicado, mas essencialmente da mesma natureza. Mas a autoridade policial para o uso da força é radicalmente diferente daquela de um guarda da prisão. Enquanto os poderes do último são incidentais à sua obrigação de implementar um comando legal, o papel da polícia é muito melhor compreendido ao dizermos que sua habilidade de prender criminosos é incidental para a sua autoridade do uso da força.

Muitos aspectos intrigantes do trabalho policial se encaixam em seus lugares quando paramos de olhar para ele como tendo uma tarefa voltada principalmente para o policiamento e o controle do crime, e apenas incidentalmente (e em geral de maneira incongruente) relacionada com uma variedade infinita de outras questões. Faz muito mais sentido dizer que a polícia nada mais é do que um mecanismo de distribuição, na sociedade, de força justificada pela situação. Por três motivos básicos, essa última concepção é preferível à anterior. Em primeiro lugar, está mais de acordo com a expectativa real e as demandas feitas para a polícia (mesmo que provavelmente entre em conflito com o que a maioria das pessoas poderia dizer, ou espera ouvir, em resposta à questão a respeito da função própria da polícia); em segundo lugar, é melhor para prestar contas da alocação real da mão-de-obra policial e de outros recursos; e em terceiro lugar, empresta unidade a todas as espécies de atividade policial. Essas três justificações serão a seguir discutidas em detalhe.

O repertório de métodos para lidar com problemas dos moradores das cidades norte-americanas inclui um, bastante conhecido, denominado "chamar a polícia". A prática à qual essa frase se refere é enormemente difundida. Embora seja mais fre-

qüente em alguns segmentos da sociedade do que em outros, existem muito poucas pessoas que, em circunstâncias adequadas, não recorreram ou não recorreriam a ele. Alguns exemplos vão fornecer o cenário para uma explicação do que significa "chamar a polícia"⁶⁵.

Dois policiais foram enviados para um endereço localizado em um distrito elegante de uma grande cidade. Na cena, eles foram cumprimentados por uma senhora da casa que reclamava que a empregada a estava roubando e recebendo visitas de homens no quarto dela. Ela queria que os pertences da empregada fossem vistoriados e que o homem fosse removido. Os policiais se recusaram a cumprir o primeiro pedido, prometendo encaminhar a queixa para o escritório dos detetives, mas concordaram em ver o que poderiam fazer em relação ao homem. Depois de terem entrado no quarto da empregada, eles obrigaram um visitante masculino a deixar o quarto, levaram-no a vários quarteirões de distância da casa e soltaram-no com o aviso para que nunca mais retornasse àquela casa.

Em um prédio de apartamentos, os policiais foram encontrar uma enfermeira da saúde pública que os conduziu para um apartamento totalmente deteriorado, habitado por quatro crianças pequenas sob os cuidados de uma velha senhora. A pajem resistira às tentativas anteriores da enfermeira de remover as crianças. Os policiais colocaram as crianças no carro da polícia e as levaram para o Abrigo da Juventude [Juvenile Hall], sob os protestos persistentes da velha senhora.

Quando estava percorrendo as ruas da cidade, uma equipe de detetives reconheceu um homem citado em uma denúncia telefônica recebida de um xerife de um condado vizinho. O suspeito alegou que estava no hospital no momento em que ocorreu o crime relatado na comunicação, e pediu aos policiais que verificassem a sua história através do rádio do carro. Enquanto continuava se declarando inocente, ele foi algemado e levado para a sede da polícia. Ali os detetives descobriram que a denúncia telefônica havia sido cancelada. Antes de ser libertado, disseram ao homem que poderia ter-se livrado do vexame se voluntariamente tivesse concordado em acompanhá-los.

Em um hotel residencial do centro da cidade, policiais encontraram dois enfermeiros de uma ambulância tentando persuadir um homem – que de acordo com todos os testemunhos estava desesperadamente doente – a ir para um hospital. Depois

65. Os exemplos foram tirados de anotações do trabalho de campo que coletei nos catorze meses de intensas observações de campo, da atividade policial, em duas grandes cidades. Uma está localizada em um estado das Montanhas Rochosas, e a outra na Costa Oeste. Todas os outros pequenos exemplos de casos usadas nos textos subseqüentes deste capítulo também vieram dessa mesma fonte.

de uma conversa, os policiais ajudaram os enfermeiros a levar o paciente (que continuava protestando) até a ambulância e ordenaram que partisse.

Em um bairro de classe média, policiais descobriram um carro parcialmente desmontado, ferramentas, um rádio ligado berrando muito alto, e cinco jovens bebendo cerveja na calçada em frente a uma casa de família. O dono da casa se queixava de que isso vinha acontecendo há vários dias e que os homens se recusavam a ir fazer suas atividades em algum outro lugar. Os policiais ordenaram que os jovens recolhessem seus pertences e partissem. Quando um deles respondeu com insolência, os policiais o jogaram no carro de patrulha e o levaram para a delegacia do distrito policial, de onde ele foi solto depois de receber uma censura verbal severa por parte de um sargento da polícia.

No apartamento de um casal que estava brigando, a esposa, com o nariz sangrando, contou para os policiais que o marido tinha roubado sua bolsa com o dinheiro que ela ganhara. Os policiais disseram ao homem que poderiam “prendê-lo” e, em vista disso, ele devolveu a bolsa para a mulher, e os policiais foram embora.

O que todos esses casos têm a intenção de ilustrar é que, qualquer que seja a substância da tarefa em questão, se ela envolve proteção contra uma imposição indesejada, ou cuidar daqueles que não conseguem se cuidar sozinhos, ou tentar resolver um crime, ou ajudar a salvar uma vida, ou acabar com um aborrecimento, ou resolver uma briga explosiva, a intervenção policial significa, acima de tudo, fazer uso da capacidade e da autoridade para superar a resistência a uma solução tentada no *habitat* nativo do problema. Não pode haver dúvidas de que essa característica do trabalho policial é a que está mais presente não só na cabeça das pessoas que solicitam a ajuda da polícia ou que chamam a atenção da polícia para seus problemas, como também as pessoas contra as quais a polícia atua tenham essa característica em mente e ajam de acordo com ela; e, também, que toda intervenção policial concebível projete a mensagem de a força poder ser (e poder ter de ser) utilizada para se alcançar o objetivo desejado. Não importa se as pessoas que procuram a ajuda da polícia são cidadãos privados ou outros funcionários governamentais, nem interessa se o problema em questão envolve alguns aspectos do policiamento ou não tem nenhuma conexão com ele.

Devemos enfatizar, entretanto, que com a concepção da centralidade da capacidade do uso de força no papel da polícia não se pode chegar à conclusão de que as rotinas ordinárias da ocupação policial são constituídas pelo exercício real dessa capacidade. É muito provável, embora nos falte informação a esse respeito, que o uso real da coerção física e da repressão sejam raras para os policiais como um todo, e que muitos policiais nunca estiveram praticamente na posição de ter que recorrer a elas. O que importa é

que o procedimento policial é definido pela característica de não se poder opor-se a ele durante seu curso normal, e, se acontecer tal oposição, a força pode ser usada. Isso é o que a existência da polícia disponibiliza para a sociedade. Desse modo, a questão “O que os policiais devem fazer?” é quase completamente idêntica à questão “Que tipos de situações exigem corretivos que são coercivos e não negociáveis?”⁶⁶

Nossa segunda justificativa considerando preferível a definição por nós proposta do papel da polícia para a abordagem do papel do policiamento tradicional exige que façamos uma revisão das práticas policiais reais, para ver até que ponto elas podem ser resumidas na concepção que oferecemos. Para começar, podemos observar que o policiamento e o controle do crime são obviamente vistos como atos que exigem corretivos que não são negociáveis através da coerção. De acordo com avaliações disponíveis, aproximadamente um terço dos recursos de mão-de-obra da polícia em algum momento esteve comprometido a lidar com crimes e criminosos. Embora isso possa parecer uma quantidade relativamente pequena do total de recursos de um órgão que é ostensivamente devotado ao controle do crime, é muito improvável que qualquer outra atividade policial de rotina específica – tal como o controle do trânsito, o controle das multidões, a supervisão de estabelecimentos licenciados, a resolução de disputas entre os cidadãos, o socorro de emergência da saúde, as funções cerimoniais, ou qualquer outra – absorvam, em algum lugar, uma quantidade muito maior dos três terços remanescentes. Mas isso é precisamente o que se poderia esperar com base na nossa definição. Dada a probabilidade de que os criminosos vão procurar se opor à

66. Por “coercivo e não negociável” entendemos que, quando um policial designado decide que a força é necessária, então, nos limites dessa situação, ele não tem de prestar contas a ninguém, nem precisa tolerar os argumentos ou a oposição de ninguém que acaso tenha objeções à sua decisão. Estabelecemos isso não como uma regra legal, mas como uma regra prática. É complicada a questão legal a respeito de os cidadãos poderem (ou não) opor-se aos policiais. Aparentemente, resistir à coerção policial em situações de emergência não é legítimo; ver Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York, Russel & Russel, 1961, pp. 278-279; e H. A. L. Hart, *The Concept of Law*, Oxford, Clarendon Press, 1961, pp. 20-21. A doutrina da Common Law [Lei Comum] permite que os cidadãos se oponham à “prisão ilegal”, *Corpus Juris Secundum* 6, Arrest # 13, 613; Contra isso, a Uniform Arrest Act, criada pelo comitê do Interstate Commission on Crime, em 1939, estabeleceu na seção 5, “Se uma pessoa tem bases razoáveis para acreditar que está sendo presa por um oficial da paz, é seu dever deixar de usar a força ou quaisquer armas na resistência à prisão, não importando se há ou não base legal para a prisão”; ver S. B. Warner, “Uniform Arrest Act”, *Vanderbilt Law Review* 28, pp. 315-347, 1942. Atualmente, pelo menos doze estados são governados por legislação de casos de jurisprudência [*case law*] que reconhece a validade da doutrina da Common Law, pelo menos cinco adotaram a regulamentação [*rule*] contida na Uniform Arrest Act, e pelo menos seis têm legislação de casos ou legislação estatutária [*case law or statutes*] que dão efeito à regulamentação da Uniform Arrest Act. Max Hochenadel e H. W. Stege defendem que a tendência é se distanciar da doutrina da Common Law [Lei Comum] e ir em direção à regulamentação da Uniform Arrest Act; ver, desses autores, “The Rights to Resist an Unlawful Arrest: An Outdated Concept?” *Tulsa Law Journal* 3, pp. 40-46, 1966. Agradeço a ajuda que recebi de 35 das 50 Secretarias Gerais dos Procuradores de Estado, onde obtive informação a respeito dessa questão.

prisão e evitar a punição, é apenas natural que os primeiros encontros com eles sejam designados para uma agência que é capaz de superar tais obstáculos. Isto é, a definição proposta do papel da polícia como um mecanismo de distribuição de corretivos coercivos não negociáveis resulta, por inferência direta, na prioridade do controle do crime. Além disso, entretanto, a definição também engloba outros tipos de atividades, embora com um nível menor de prioridade.

Devido ao fato de nunca ter sido desafiada no passado a idéia de que a polícia é, basicamente, uma agência de combate ao crime, ninguém se preocupou em estabelecer as prioridades remanescentes. Ao contrário, a polícia sempre foi forçada a justificar atividades que não envolviam (em sentido direto) o policiamento ou ligando-as de maneira construtiva ao policiamento ou definindo-as como exigências aborrecidas de serviços. O domínio desse ponto de vista, especialmente nas cabeças dos policiais, tem duas conseqüências perniciosas. Em primeiro lugar, leva a uma tendência a ver todos os tipos de problemas como se envolvessem crimes com culpa, e uma excessiva confiança em métodos quase-legais para lidar com eles. O uso muito difundido de prisões sem intenção de instauração de processo exemplifica esse estado de coisas. Esses casos não envolvem erros no julgamento sobre a aplicabilidade de uma norma penal, mas sim a adoção de uma estratégia deliberadamente fingida, pois não foram desenvolvidos métodos mais apropriados de lidar com os problemas. Em segundo lugar, ver o controle do crime como o único trabalho sério, importante e necessário da polícia tem efeitos deletérios sobre o moral daqueles policiais da patrulha fardada que gastam a maior parte de seu tempo lidando com questões de outra natureza. Ninguém, especialmente aquele que tem um interesse positivo no seu trabalho, gosta de ser obrigado, dia após dia, a fazer coisas que são desprezadas por seus colegas. Além disso, a baixa avaliação dessas tarefas leva à negligência do desenvolvimento da habilidade e conhecimento necessários para que sejam executadas apropriada e eficientemente.

Resta demonstrar que a capacidade do uso da força coerciva empresta uma unidade temática para toda a atividade policial, no mesmo sentido em que, podemos dizer, a capacidade de curar doenças empresta unidade para tudo que é comumente realizado no campo da prática médica. Embora todos concordem que a polícia está de fato engajada em uma enorme variedade de atividades, apenas uma parte das quais envolve o policiamento, muitos defendem que este estado de coisas não exige explicações, mas sim mudanças. Smith, por exemplo, defende que a imposição de deveres e exigências que não estão relacionadas com o controle do crime dilui a eficácia da polícia; e que a tendência crescente nessa direção deveria ser reduzida e mesmo re-

vertida⁶⁷. Aparentemente, esse argumento não é totalmente desprovido de mérito, especialmente se consideramos que muitas dessas atividades não relacionadas com o policiamento envolvem lidar com problemas do campo da psiquiatria, bem-estar social, relações humanas, educação, e assim por diante. Cada um desses campos tem seus próprios especialistas treinados, que são respectivamente mais competentes que a polícia. Pareceria ser preferível, portanto, retirar todos esses assuntos que, de maneira mais própria, pertencem a outros especialistas das mãos da polícia e encaminhá-los para aqueles a quem eles pertencem. Não apenas isso aliviaria uma parte da pressão que atualmente desaba sobre a polícia, mas também resultaria em serviços melhores⁶⁸.

Infelizmente, esse ponto de vista passa por cima de um fator de importância central. Embora seja verdade que os policiais freqüentemente ajudem pessoas doentes e com problemas porque os médicos e os assistentes sociais são incapazes ou não querem levar seus serviços para o lugar onde eles são necessários, essa não é a única nem mesmo a principal razão do envolvimento policial. De fato, os próprios médicos e assistentes sociais, eles mesmos, muitas vezes, "chamam a polícia". Pois não é improvável que, como no caso da administração da justiça, na periferia dos procedimentos da prática médica e do serviço social racionalmente ordenados se escondam exigências que requeiram o exercício da coerção. Como nem os médicos nem os assistentes sociais estão autorizados ou equipados para o uso da força para obter os objetivos desejados, a ausência total de engajamento da polícia poderia significar permitir que muitos problemas caminhassem, sem impedimento, em direção ao desastre. Mas, de modo nenhum, as atividades da polícia não diretamente ligadas ao policiamento estão confinadas a assuntos que sejam totalmente (ou principalmente) da competência de alguma outra especialidade corretiva institucionalizada. Muitas, talvez a maior parte, consistem em enfrentar situações em que as pessoas simplesmente não parecem ser capazes de administrar suas próprias vidas de modo adequado. Nem devemos tomar como certo que essas situações invariavelmente exigem o uso, ou a ameaça do uso, da força. É suficiente que haja a necessidade de intervenção imediata e inquestionável, que não se pode permitir que seja impedida por uma possível resistência. E onde houver possibilidade de um grande dano, a intervenção vai parecer justificada, mesmo se o risco for, em termos estatísticos, muito remoto. Tomemos, por exemplo, a presença de peças com doenças mentais em uma comunidade. Embora seja bem

67. Smith, *Police Systems*, 8.

68. Os autores do *Task Force Report* observam que muito pouco tem sido feito para tornar esses recursos alternativos disponíveis, como substitutos da intervenção policial; ver p. 14.

conhecido o fato de que a maior parte delas leve suas vidas de modo pacífico e discreto, ocasionalmente elas são consideradas como constituindo um perigo sério para elas próprias e para os outros. Desse modo, não é surpreendente que a polícia sempre esteja preparada para lidar com essas pessoas na menor indicação de uma possível emergência. Do mesmo modo, embora pouquíssimas brigas familiares tenham conseqüências sérias, o fato de a maioria dos homicídios ocorrer em brigas de parentes leva a uma preparação para intervir nos estágios iniciais dos problemas.

Em suma, o papel da polícia é enfrentar todos os tipos de problemas humanos quando (e na medida em que) suas soluções tenham a possibilidade de exigir (ou fazer) uso da força no momento em que estejam ocorrendo. Isso empresta homogeneidade a procedimentos tão diversos como capturar um criminoso, levar o prefeito para o aeroporto, tirar uma pessoa bêbada de dentro de um bar, direcionar o trânsito, controlar a multidão, cuidar de crianças perdidas, administrar os primeiros socorros médicos e separar brigas de familiares.

Não há exagero em dizer que há uma unidade tópica nessa lista bastante incompleta de linhas do trabalho policial. Talvez seja verdade que a prática comum de designar policiais como motoristas de prefeitos seja baseada no desejo de dar a aparência de parcimônia no trato com o erário público. Mas observem, se o que se deseja é assegurar, do melhor modo possível, que nada venha a impedir a liberdade de movimento de Sua Excelência, certamente se deveria colocar, no banco do motorista do automóvel, alguém que tivesse a autoridade e a capacidade de superar todos os obstáculos humanos previsíveis. Assim, também, talvez não seja muito forçado admitir que os sargentos do serviço burocrático oferecem sorvete para as crianças perdidas porque eles gostam de crianças. Mas se o tratamento não alcança o objetivo de manter a criança na delegacia até que seus pais cheguem para buscá-la, o sargento poderá fazer uso de outros meios para mantê-la ali.

Precisamos agora tentar juntar as diversas partes da discussão que faremos a seguir, a fim de podermos demonstrar que elas são capazes de trazer um alívio para os principais problemas de ajustar a função policial à vida na sociedade moderna, e a fim de elaborar construtivamente algumas conseqüências que resultam da suposição das definições do papel da polícia que propusemos.

No começo, observamos que a polícia demonstra ser responsável por um caráter desfavorável [*opprobrium*] que parece não diminuir de forma proporcional aos melhoramentos reconhecidos nas suas práticas. Para explicar esse fato intrigante, levamos em conta três características percebidas da polícia, que parecem ser substancialmente independentes dos métodos de trabalho particulares. Em primeiro lugar, um

estigma ligado ao trabalho policial em razão de sua conexão com o mal, o crime, a perversidade e a desordem. Embora possa não ser razoável, é comum que aqueles que combatem a maldade terminem sendo eles próprios maus. Em segundo lugar, como os policiais devem agir rápida e freqüentemente segundo a simples intuição, suas intervenções deixam a desejar em relação aos aspectos de sofisticação moral, o que apenas uma consideração mais extensa e mais escrupulosa pode permitir. Portanto, seus métodos, comparativamente, são sem refinamento. Em terceiro lugar, como é comumente assumido que os riscos dos tipos de distúrbios que exigem a ação policial estão concentrados, com peso muito maior, nas classes mais baixas do que em outros segmentos da sociedade, a vigilância policial é inerentemente discriminatória. Isto é, tudo sendo igual, algumas pessoas sentem o embaraço da supervisão policial apenas em função de sua situação na vida. Na medida em que isso é sentido, o trabalho policial produz efeitos divididos na sociedade.

Em seguida, defendemos que não se pode entender como, nessa posição não invejável, a polícia "considera a si mesmo", mas não leva em consideração que uma das tendências culturais de quase todo o último século e meio foi a aspiração sustentada de instalar a paz como uma condição estável da vida cotidiana. Embora, de muitas maneiras, ninguém possa deixar de ter a impressão que alcançar esse ideal tem sido frustrado, é possível encontrar alguma evidência de esforços parcialmente eficazes. Muitos aspectos da existência diária em nossas cidades têm ficado mais pacíficos do que o foram em épocas passadas de nossa história. O que é mais importante para nosso objetivo, no domínio da política interna, a distância entre os que governam e os que são governados tem crescido e esse distanciamento tem sido preenchido com uma comunicação burocraticamente simbólica. A antiga aquiescência, que era assegurada pela presença física e o poder armado, agora repousa principalmente sobre a persuasão pacífica e a submissão racional. Descobrimos a tendência da pacificação no ato de governar, que é demonstrada de maneira mais forte na administração da justiça. O banimento de todas as formas de violência do processo criminal, como é administrado pelos tribunais, tem como corolário a legalização dos processos judiciais. Isso reflete um movimento de afastamento em relação ao julgamento peremptório e semelhante ao julgamento de um oráculo e uma aproximação a um método em que todas as decisões levam em conta bases racionais exaustivas que envolvem o uso de normas legais explícitas. As normas mais importantes dentre essas são as que limitam os poderes de autoridade e especificam os direitos dos acusados. Entre outras coisas, legalização e a pacificação do processo criminal foi alcançada ao serem excluídos de sua competência aqueles processos que puseram-no em movimento. Já que nos degraus

iniciais, quando são formadas as suspeitas e são feitas as prisões, a força e a intuição não podem ser inteiramente eliminadas, a integridade [*purity*] pode ser mantida não se tomando parte neles. Entretanto, se quisermos levar a sério a idéia de que a polícia é um órgão de policiamento no sentido estrito da legalidade, essa situação é um paradoxo. Já em 1914, o reconhecimento desse paradoxo tornou-se inevitável, na decisão de *Weeks v. U.S.*, que se tornou um marco. Nas décadas seguintes a Suprema Corte dos Estados Unidos promulgou uma série de leis que afetavam o procedimento policial, criando a impressão de que o judiciário exercia controle sobre a polícia. Mas essa impressão é enganosa, pois as leis não estabelecem normas para controlar o trabalho policial, mas apenas proporcionam que, se a polícia propuser o estabelecimento de um processo criminal, deve, então, proceder segundo certas maneiras legalmente restritas. Tais restrições são, entretanto, condicionais, especificando quais eram os termos da prestação e da aceitação de um serviço e nada mais do que isso. Fora desse arranjo, os juízes não têm uma preocupação direta com o trabalho policial e apenas quando os cidadãos que sofreram a transgressão procurarem a reparação civil vão observar sua ilegalidade, se ele foi ilegal.

Como apenas uma pequena parte da atividade da polícia é dedicada ao policiamento, e como a polícia lida com a maioria de seus problemas sem invocar a lei, uma definição mais ampla do seu papel foi proposta. Depois de fazer uma breve revisão do que o público parece esperar da polícia, o leque de atividades nas quais a polícia está engajada, e o tema que unifica todas essas atividades, foi sugerido que *o papel da polícia é entendido melhor como um mecanismo de distribuição de força coerciva não negociável empregada de acordo com os preceitos de uma compreensão intuitiva das exigências da situação.*

Naturalmente, não é surpresa que uma sociedade comprometida com o estabelecimento da paz por meios pacíficos e com a abolição de todas as formas de violência da estrutura de suas relações sociais (ao menos como uma questão de moralidade e política oficiais) estabeleceria um corpo de funcionários especialmente designados, dotados com o monopólio exclusivo de usar a força de modo contingente, onde as limitações do pretendido falhem no fornecimento de alternativas. Isto é, dada a melancólica conclusão de que a abolição total da força não pode ser atingida, a aproximação mais próxima do ideal é limitá-la como uma confiança especial e exclusiva. Se for, entretanto, o caso de que o mandato da polícia é organizado em volta de sua capacidade e autoridade do uso da força, isto é, se é isso o que a existência da instituição torna disponível para a sociedade, então a avaliação do desempenho dessa instituição deve se concentrar sobre isso. Embora seja bem verdade que os policiais vão ser julga-

dos em outras dimensões de competência – por exemplo, o exercício da força contra os suspeitos de crimes –, também seus métodos como agentes de coerção da sociedade terão de ser considerados centrais para o julgamento geral.

A definição proposta do papel da polícia engloba um problema moral difícil. Como podemos chegar a um julgamento favorável ou mesmo aceitável sobre uma atividade que é, na sua própria concepção, oposta à ética da política que a autoriza? Será que não é inevitável que esse mandato esteja escondido em palavrório desnecessário? Embora resolver quebra-cabeças de filosofia moral vá além do escopo desta análise, precisamos enfrentar essa questão segundo uma formulação mais corriqueira: a saber, em que termos, uma sociedade dedicada à paz pode institucionalizar o exercício da força?

Em nossa sociedade, parece que há duas respostas aceitáveis para essa questão. Uma define como “inimigos” os alvos da força legítima e como “guerra” o aumento da força coerciva contra eles. E espera-se que aqueles que empreendem essa guerra estejam possuídos pelas virtudes militares do valor, da obediência e do espírito de solidariedade. O trabalho como um todo é considerado como uma missão gloriosa e de sacrifício, na qual o dever do guerreiro é “não perguntar por quê”. A outra resposta envolve um imaginário totalmente diferente. Os alvos da força são concebidos como objetivos práticos e sua realização um assunto de expediente prático. O processo envolve, de caso para caso, prudência, economia e julgamento ponderado. O trabalho como um todo é concebido como de responsabilidade pública, cujo exercício é atribuído individualmente aos incumbidos de sua prática, que são pessoalmente responsáveis pelas decisões e ações.

A comparação sugere que os dois modelos são profundamente incompatíveis. Surpreendentemente, entretanto, nossos departamentos policiais não têm sido impedidos de tentar a reconciliação do irreconciliável. Desse modo, nossos policiais estão expostos às exigências de uma natureza conflitante, em que suas ações devem refletir bravura militar e perspicácia profissional.

A seguir faremos uma revisão de alguns aspectos bem conhecidos da organização e da prática policiais, numa tentativa de demonstrar que a aderência ao modelo quase-militar por nossas polícias é uma pretensão bastante autodestrutiva. Seu único efeito é criar obstáculos para o desenvolvimento de um sistema profissional de policiamento. Com base nesta revisão tentaremos formular o esboço de um modelo do papel da polícia na sociedade moderna, que seja reconhecido através das práticas existentes, mas que contenha as salvaguardas contra a existência e a proliferação daqueles aspectos do trabalho policial que geralmente são considerados como deploráveis. Em

outras palavras, as sugestões propostas serão inovadoras apenas no sentido de que vão destacar a força já existente e extirpar os lastros que a atrapalham.

A POLÍCIA E A "GUERRA AO CRIME"

Certa vez o Juiz Reed, da Suprema Corte dos Estados Unidos, chamou a atenção para os perigos inerentes à tendência de se desenvolver máximas de julgamento e conduta a partir de figuras de discurso. A questão que o preocupava era o bordão "muro entre a Igreja e o Estado" e a confusão do resultado lógico dessa metáfora⁶⁹. É desnecessário dizer que o conselho caiu em ouvidos moucos, porque a intenção da retórica é apelar para associações estabelecidas em um nível inferior ao do discurso racional e evocar respostas que normalmente não seriam emitidas a partir de uma análise séria. De fato, o uso do imaginário no debate público não é, simplesmente, um estado de coisas reprovável, que entra em conflito com uma atitude mais estável. Ao mobilizar o sentimento e o apoio para as causas, uma frase habilmente escolhida pode fazer o papel de milhares de boas razões. O que é reprovável é apenas a abdicação total do papel de supervisão do discernimento racional em relação ao vôo da imaginação, que algumas vezes se alimenta de seu próprio apelo popular.

Uma figura de discurso que recentemente tem obtido muita aceitação é a expressão "guerra contra o crime". A importância que se pretende dar à expressão é bastante clara. Ela deve indicar que a comunidade está seriamente impregnada por forças inclinadas a destruí-la e se faz necessário recorrer a esforços que reivindicam todos os recursos disponíveis para derrotar o perigo. A mudança retórica de "controle do crime" para "guerra contra o crime" significa a transição de uma preocupação de rotina para um estado de emergência. Nós não estamos mais enfrentando perdas de um tipo ou de outro através das depredações dos criminosos; nós estamos correndo perigo iminente de perder tudo! A percepção de tais riscos não permite um estudo paciente; como a destruição prevista é considerada uma possibilidade real, não há necessidade de demonstrar sua certeza iminente, nem de estimar com precisão suas probabilidades. Pouco importa que a metáfora, como muitas metáforas, contenha uma contradição em seus termos. Pois na verdade uma comunidade não pode promover guerra contra suas doenças internas mais do que um organismo pode "promover a guerra" contra sua própria fraqueza constitucional. Embora numa primeira instância possa

69. M. DeWolfe Howe, *The Garden and the Wilderness: Religion and Government in American Constitutional History*, Chicago, University of Chicago Press, 1965, p. 1.

parecer paradoxal, a existência de crimes em uma sociedade é, como a existência de um órgão com mau funcionamento, um aspecto normal da vida humana⁷⁰. Ambos os casos estão, apropriadamente, sujeitos ao controle da vigilância. Mas o conceito de que possam ser, em última análise, banidos (que é o objetivo implícito da guerra), envolve um tipo particularmente comum de sonho utópico. Órgãos que funcionam mal e crimes podem, possivelmente, acabar com a vida, e o controle jamais vai ser capaz de fazer algo além de conservá-los em um nível apropriado de funcionamento para preservar a forma de vida humana. Mas a vigilância intensifica-se e decresce e, para assegurar-se de que não caia abaixo do nível de tensão minimamente necessário, deve-se seguir uma dieta de vislumbres retóricos.

O reconhecimento do papel positivo das figuras de retórica do discurso na vida pública também força a percepção de que seus efeitos não são facilmente delimitados. Na medida em que envolvem o exagero, parece que aqueles que defendem a retórica a sancionam mais do que calculam pretender. Pior ainda, eles projetam esperanças que não são realistas. A expressão "guerra contra o crime" não apenas estende implicitamente o selo da legitimidade para métodos que, em bases morais e legais, não seriam aceitáveis, como também abarcam o impossível. Há muito tempo o professor Harold Lasswell observou que, sob certas condições, "a ação policial [...] se torna uma ação militar, e sua eficiência exige uma inclinação à crueldade que, de fato, não pode ser mobilizada na situação"⁷¹.

Como está formulado, o dito de Lasswell, embora correto à exaustão, requer algumas elaborações para ter sua importância totalmente compreendida. A "situação" a que ele se refere nunca pode ser definida apenas em termos daquelas formas de desordem e crime que a polícia enfrenta. Pelo contrário, sempre vai englobar a gama total de relações interligadas com outros aspectos da vida em que esses alvos da ação da polícia estão localizados e dos quais eles não podem ser desligados. Desse modo, a ausência da "inclinação à crueldade" não implica em sentimentos de ternura e caridade em relação aos criminosos, mas ser devoto do princípio de que o fato de lidar com criminosos não dá permissão para afetar de modo adverso o contexto em que os crimes ocorrem. No preço que estamos preparados a pagar para derrotar o crime e a desordem não está incluído fazer sofrer inocentes. Não obedecer a esse rigor poderia transformar o controle do crime em uma serventia ao crime. Em segundo lugar, a

70. O argumento sobre a "normalidade" do crime e de outras formas de patologia social aparece em Emile Durkheim, *The Rules of Sociological Method*, cap. 3, Chicago, University of Chicago Press, 1938.

71. H. D. Lasswell, *World Politics and Personal Insecurity*, Glencoe, Ill., Free Press, 1950, p. 228.