

6 – POLÍCIA E DIREITO

POLÍCIA E CRIMINALIDADE NO ESTADO DE DIREITO *

ANTONIO GARCIA-PABLOS DE MOLINA **

SUMÁRIO: 1. Introdução: a necessidade de uma análise científica do problema criminal – 2. Postulados ou premissas teóricas: a) normalidade do delito e o delinquente (*versus*: princípio positivista de “diversidade patológica” do infrator); b) O crime como “problema social”; c) A empatia como atitude do observador e do cientista – 3. A falsa correlação: polícia – criminalidade: a) Na moderna sociedade urbana, a polícia não se ocupa somente nem fundamentalmente do crime; b) O crime como problema “comunitário” (*versus*: o crime como competência privativa do “sistema legal”) – 4. Dois modelos de intervenção no problema criminal e papel designado à polícia: a) Modelo clássico: mais leis, mais penas, mais polícias, mais prisões; b) Modelo crítico integrado: prevenção primária, secundária e terciária. A “seletividade” do crime e o “fracasso” do sistema legal – 5. Delito e medo ao delito – 6. Análise científica da função policial: a) causas do crescente interesse da mesma; b) âmbitos nos quais se manifesta; c) evolução histórica da função policial e modelos correlativos – 7. Polícia, delito e comunidade: a) polícia a serviço dos interesses gerais: objeções ideológicas; b) Efetividade policial: sua avaliação; c) Polícia e comunidade – 8. Conclusões.

1. Introdução: a necessidade de uma análise científica do problema criminal

O crime preocupa e apaixona o ser humano desde os primórdios da história. Preocupa porque é um fenômeno aflitivo,

doloroso, para todos: para o infrator e seus próximos, para a vítima e os seus, para a comunidade jurídica da qual uns e outros fazem parte. E apaixona, também, por sua indubitável carga de irracionalidade e mistério, de enigma e absurdo. Trata-se, de algum modo, da paixão que suscita o imprevisível, do que não sabemos ou podemos explicar e admitir.

Precisamente por isso a sociedade adota atitudes e respostas nem sempre racionais com respeito ao delito. Algumas vezes, lhe atribuindo, com resignação, ao destino, à fatalidade, a cegas forças do mal.¹

(*) O presente texto é uma transcrição, corrigida e anotada, da Tese que defendi em 17.07.1989 no Seminário “Polícia e sociedade”, organizado pela UIMP e pela Direção Geral da Polícia (Santander). Conserva, a causa disso, a estrutura básica e características daquela. Aproveito esta nota aclaratória para expressar meu agradecimento à Direção Geral da Polícia – e em particular, aos responsáveis do Seminário: Elena Jiménez Quintana e Aquilino Gonzáles Fernando – pela deferência que tiveram ao me convidar a participar no mencionado Seminário.

(**) Tradução: Dr. William Terra de Oliveira.

(1) Todas as teorias (pre-científicas) que expressam tal convicção respondem a uma mesma origem e a um mesmo fundamento: a não-aceitação da “normalidade” do delito e o delinquente. Por isso, condena-se o crime ao mundo do irracional, do fatal e do patológico. Sobre o problema, vide Garcia-

Outras — a maioria das vezes — a patologias na personalidade do infrator: loucura, doença, degeneração etc.²

A pena também não escapa deste fundo de paixão e irracionalidade. A “fuga” em direção ao Direito Penal, ou a tranquilizadora designação a este de finalidades ou funções “ideais”, simbólicas³ — pertencentes ao âmbito do “deve ser”, não ao do “ser” — que, de fato, nem cumpre nem pode cumprir, formam parte de um conhecido álbi ou cerimônia pseudo-racionalizadora.

Ao abordar, em consequência, o problema das funções da polícia em um estado de direito, é imprescindível uma análise científica do mesmo, livre de fáceis preconceitos, de interessados estereótipos e manipulações; uma análise, em definitivo, empírica e interdisciplinar, sobre o delito e seu controle em um determinado marco político. Destaco estes dois objetivos: empírico e interdisciplinar, como componentes iniludíveis do paradigma de “ciência”, para salientar a insuficiência de um enfoque exclusivamente “jurídico formal” que ignora a realidade.

Porque o método jurídico tem sérias limitações intrínsecas, como em determinado momento advertira Ferri ao entoar sua conhecida “oração fúnebre ao Direito Penal clássico”.⁴

Pablos; A., “La normalidad del delito y el delincuente”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 11, 1986, p. 325 a 346).

(2) Sobre o denominado “princípio de diversidade” (do delinqüente), vide Garcia-Pablos, A., *Manual de Criminologia, Introducción y teorías de la criminalidad*, Madri, 1988 (Espasa Calpe), p. 244 e s.; e 689 e s.

(3) Com respeito às funções “simbólicas” — por oposição às funções “reais” ou “instrumentais” do Direito Penal, vide Baratta, A., “Criminología y Dogmática Penal. Pasado y futuro del modelo integral de la Ciencia Penal”, em: *Papers, Revista de Sociología*, n. 13 (Sociedad y Delito), Barcelona, Universidad Autónoma, 1980, p. 41 e s.

(4) Vide Ferri, E., *Los nuevos horizontes del Derecho y del procedimiento penal*, 2.^a ed.,

O Direito, sem dúvida, aporta com suas categorias e técnicas o instrumental indicado para garantir a todos segurança jurídica, uma praxe racional e previsível e decisões igualitárias. Porém, é apenas uma linguagem. Seu proceder abstrato, formal, dedutivo, coloca o operador no “dever ser”, distanciando-o da realidade. Conhece-a e a seleciona através do clichê da norma, no curso de uma operação lógico formal de subsunção, alheia a toda sorte de resistências e tensões que possa opor a “premissa real”. Busca, ante tudo, a coerência, o rigor categórico, a correção técnica das decisões no âmbito de sistemas fechados. Assim sendo, o formalismo e o normativismo jurídico procuram substituir o caso concreto pela hipótese, a realidade histórica pela realidade normativa, o ser pelo dever ser, o problema pelo sistema, a análise e a observação pelo silogismo e a intuição, a justiça material e as exigências político criminais pela coerência sistêmica e a correção lógica das soluções.

Deste ponto de vista empírico e interdisciplinar deve se contemplar o problema que nos ocupa. Partindo do crime real que padece nossa sociedade, da Polícia que possui e da experiência científica acumulada no âmbito de diversas disciplinas (Psicologia, Sociologia, Estatística etc.) sobre a efetividade do controle e prevenção do comportamento delituoso.

2. Postulados ou premissas teóricas: normalidade do delito e o delinqüente, o crime como problema social e a empatia do cientista observador

As funções que se destinam à Polícia visando ao controle da criminalidade⁵

versão em espanhol (traduzido ao espanhol por) de Pérez Oliva, I., Madri, Góngora, 1887, especialmente p. 23 e s. Cf., Garcia-Pablos, A., *Manual de Criminologia*, cit., p. 249.

(5) As implicações derivadas do marco político no qual hão de se inserir tais funções — e o desempenho das mesmas (o Estado social

dependem fundamentalmente de três variáveis: das idéias, imagens e concepções que se professam sobre o delito e o delinqüente; do modelo de intervenção ou controle escolhido; e da própria auto-compreensão ou imagem de polícia.

Abordarei os três problemas: o debate sobre o acontecimento criminal (postulados ou premissas que comentam-se neste item), os modelos de intervenção (itens 4 e 5) e a correspondente configuração da polícia nos respectivos casos (itens 3, 6 e s.).

a) *Normalidade do delito e o delinqüente*⁶

São muitas e controvertidas as concepções que se sustentam sobre o crime e o infrator. Cada uma reclama atitudes diferentes da sociedade e do sistema legal, favorecendo respostas também diferentes.

O mundo *clássico* partiu de uma imagem sublime, ideal, do ser humano como centro do universo, como dono e senhor absoluto de si, de seus atos. o dogma da liberdade — no esquema clássico — faz com que todos os homens sejam iguais (não existem diferenças qualitativas entre o homem delinqüente e o não-delinqüente) e fundamenta a responsabilidade: o absurdo comportamento delituoso pode unicamente ser compreendido como consequência do mal uso da liberdade em uma concreta situação, não a estímulos internos nem a influências externas. O crime, firma suas raízes em um profundo mistério ou enigma. para os clássicos, o delinqüente é um pecador.⁷ que optou

pelo mal, podendo e devendo ter respeitado a lei.

O *positivismo criminológico*, pelo contrário, destronaria o homem, privando-o de seu cetro e de seu reinado, ao negar o livre controle do mesmos sobre seus atos e seu papel como protagonista no mundo natural, no universo e na história. O homem, segundo Ferri,⁸ não é o rei da criação, como a terra não é o centro do universo, se não “uma combinação transitória, infinitesimal da vida... uma combinação química que pode lançar raios de loucura e de criminalidade, que pode irradiar virtude, piedade, gênio, porém não... mais que um átomo de toda a universalidade da vida”. Oliveira arbitrio, conclui Ferri,⁹ é uma “ilusão subjetiva”. Em consequência, o positivismo criminológico insere o comportamento do indivíduo na dinâmica de causas e efeitos que dirige o mundo natural ou o (mundo) social: em uma cadeia de estímulos e respostas. Determinantes internos, endógenos (biológicos) ou externos, exógenos (sociais), explicam sua conduta inexoravelmente. O arquétipo ideal, quase algébrico, dos clássicos dá lugar a uma imagem materializada e concreta de homem, semelhante a uma equação, a uma fórmula, a uma reação química; e o princípio da “equipotencialidade”, ao da “diversidade” do homem delinqüente, sujeito qualitativamente diferente do honrado que cumpre as leis. Para o positivismo criminológico, o infrator é um prisioneiro de sua própria patologia (determinismo biológico) ou de processos causais alheios ao mesmo (determinismo social): um ser escravo de sua herança, encerrado em si mesmo, sem comunicação com os outros, que olha ao passado e sabe fatalmente escrito seu futuro.

de Direito) não correspondem à temática específica deste trabalho.

⁽⁶⁾ Vide supra, nota 1. Com relação aos modelos teóricos explicativos do crime, que partem da “normalidade” deste, cf. Garcia-Pablos, A., “Explicaciones estructural-funcionalistas del delito”, em: *Delincuencia. Teoría e investigación*, Madri (Alpe) 1987, p. 165 e 193.

⁽⁷⁾ Sobre o classicismo, vide Garcia-Pablos, A., *Manual de Criminologia*, cit., p. 197 e s.

⁽⁸⁾ Ferri, E., “Il dinamismo biológico de Darwin”, em: *Arringhe e Discorsi*, Milão, Dail'Oglio, 1958, p. 351.

⁽⁹⁾ Ferri, E., *Los nuevos horizontes*, cit., p. 23 e s.

A *filosofia correcionalista*, por sua vez, e o marxismo operam com diferentes imagens do infrator. Aquela, pedagógica, pietista, vê no criminoso um ser inferior, inválido, incapaz de dirigir por si mesmo – livremente – sua vida, cuja débil vontade exige a eficaz e desinteressada intervenção tutelar do Estado.¹⁰ Desde a utopia e o eufemismo paternalista do pensamento correcional (a “*besserungstheorie*” alemã), o homem delinqüente aparece perante o sistema como um menor de idade, desprotegido. O *marxismo*, por sua vez, responsabiliza o crime a determinadas estruturas econômicas, de tal forma que o infrator torna-se mera vítima, inocente e fungível, das mesmas: a culpada é a sociedade.

Neste trabalho parto da “normalidade” do delito e o delinqüente, postulado que procurei raciocinar em outra parte¹¹ e que difere substancialmente das quatro teses expostas. Em minha opinião, é o que mais se adapta à realidade, ao teor de nossos conhecimentos atuais; e o único que permite a busca serena e reflexiva de uma resposta científica ao problema do crime, livre de preconceitos.

É obvio que qualquer estereótipo de homem delinqüente é desmentido por uma realidade complexa, plural, diversa: em realidade, não seria mais que um recurso dialético. Porém, pela mesma razão, também não é possível defender o contrário: a anormalidade do infrator. Além disso, acredito que a tradicional polêmica entre deterministas e partidários de livre arbítrio tem-se tornado relativa de uma forma

notável, eliminando as posturas mais radicais de ambos extremos. Hoje não podemos negar a imagem muito mais rica, dinâmica, pluridimensional e interativa do ser humano a que aportam disciplinas empíricas como a Psicologia, as ciências da conduta etc. O indivíduo não é um ser solitário, desarraigado, que se enfrenta com sua liberdade existencial, sem condicionamentos, sem história (tese dos clássicos); porém tão-pouco a mera concatenação (encadeamento) de estímulos e respostas, uma máquina de reflexos e hábitos, preso em seu código biológico e genético (tese positivista), que olha só o passado; nem uma peça insignificante na engrenagem do universo social, mero observador passivo do sobrevir histórico ou vítima das estruturas que ele mesmo se impôs. Antes disso o homem é um ser aberto e sem terminar. Aberto aos outros, em um permanente e dinâmico processo de comunicação, de interação: condicionado, de fato, muito condicionado (por ele mesmo, pelos outros e pelo meio), porém com assombrosa capacidade para transformar e transcender o legado que recebeu: e sobretudo, solidário do presente e com um olhar no futuro próprio e alheio. Esse homem não é o pecador, dos clássicos, irreal e insondável; nem um animal selvagem e perigoso, do positivismo, que inspira temor; nem o desvalido, da filosofia correcional, necessitado de tutela e assistência; nem a pobre vítima da sociedade, nem mero álibi para reclamar a radical reforma das estruturas daquela, como proclama as teses marxistas. É um homem real que cumpre as leis ou que as infringe: o homem que a Criminologia tem que compreender e estudar. E quão problemática parece se uma análise científica, isto é: neutra, objetiva, serena do fenômeno criminal se partimos de uma imagem degradante do seu protagonista ou de atitudes beligerantes contra ele mesmo, cheias de preconceitos e desqualificações!

(10) Sobre a “*Besserungstheorie*” de origem germana e o correcionalismo espanhol, vide Garcia-Pablos, A., *Estudios Penales*, Barcelona, Bosch, 1984, p. 36 e s.

(11) Garcia-Pablos, A., “La normalidad del delito y el delincuente”, em *Estudios de Derecho penal en homenaje al professor L. Jiménez de Asua*, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, monografia 11 (1986), p. 325 a 346.

b) *O crime como "problema social"*

O crime tem merecido toda sorte de caracterizações por parte de filósofos, moralistas, juristas, sociólogos, políticos... que rivalizam na busca do semelhante, a metáfora ou o recurso semântico — nunca inocentes — mais expressivo para refletir sua natureza.

Em minha opinião, o cientista que se ocupe do crime há de iniciar sua análise partindo do conceito daquele como "problema social", entendendo esta categoria dentro das "ciências sociais" em sua concepção original.¹² Como ressaltaram Ovcharchyn Dewitt e outros,¹³ um determinado fenômeno deve ser definido como "problema social" se há uma incidência em massa na população (pluralidade de pessoas envolvidas ou implicadas); se dita incidência é aflitiva, dolorosa para todos (aflição); se acredita uma certa persistência espaço-temporal, resistindo todas as tentativas de solução (permanência); e se existe um evidente consenso social com respeito a suas conseqüências negativas (consciência social).

O crime, em realidade, reúne todos estes aspectos diferenciadores dos "problemas sociais" e como tal problema social tem que ser contemplado. É um problema "da" comunidade, que surge "na" comunidade e deve encontrar fórmulas de solução no âmbito (seio) da mesma. Porque o delinqüente não é um "estranho" — "o outro" —, senão um membro ativo da comunidade, que, além do mais, retornará a ela uma vez cumprido o castigo. e a

vítima também forma parte de uma comunidade solidária que não pode sentir-se alheia ao que lhe corresponde. O delito não é só o problema do delinqüente, nem a resposta legal ao crime afeta ou deve afetar somente ao infrator.

Este conceito do crime como "problema social" apresenta duas conseqüências. Negativamente, significa que não podemos contemplar o fato delituoso sem a profunda carga de solidariedade e paixão que a análise de qualquer fenômeno "humano" (que interessa ao homem) reclama. Positivamente, que o problema do crime nos incumbe a todos, nos compromete a todos... não só ao sistema e às instâncias oficiais do mesmo (Política, Tribunais, Administração Penitenciária etc.).

c) *A empatia como atitude do cientista diante do crime*

O proceder científico exige distanciamento do observador com respeito ao objeto como garantia de neutralidade. Porém, por sua vez, a natureza do objeto examinado condiciona o método e as atitudes do analista. Isto acontece, também, com o delito. O crime requer, ao meu ver, boas doses de "empatia" no teórico que se enfrenta ao mesmo. Empatia, está claro, não é simpatia nem cumplicidade com o infrator e seu mundo, mas sim apreço, interesse, fascinação por um problema tão próximo a todos e ao mesmo tempo, tão complexo e enigmático;¹⁴ distância com relação ao objeto não significa desinteresse, indiferença, como a paixão e compromisso com o cenário criminoso e seus protagonistas tão-pouco deve prejudicar a neutralidade do observador! A empatia obriga a assumir que o crime é um problema social, um doloroso conflito interpessoal e co-

(12) Vide Jimenez Burillo, F., *Psicología social y sistema penal* (comp. De Jiménez Burillo e Clemente). Alianza Universidad Textos, p. 19.

(13) Ovcharchyn-Dewitt, Ch., e outros: "Approaches toward social problems: a conceptual model", em: *Basic and Applied Social Psychology*, 24 (1981), p. 275 a 287. Cf. Jiménez Burillo, F., *Psicología social y sistema penal*, cit., p. 19 e s.

(14) Sobre a "empatia", vide Garcia-Pablos, A., *Manual de Criminología*, cit., p. 477 e 668; Matza, D. *El proceso de desviación*, Madrid, Taurus, p. 28 a 55.

munitário. Contrária à “empatia” é a atitude formalista dos que vêem no delito só um comportamento antijurídico que desencadeia a inexorável pretensão punitiva estatal; como se o crime não fosse mais que um pressuposto do feito da norma penal, o substrato real de um artigo do Código. É também, a deformação do Estado, quantitativa, que opera como fictício “delinqüente médio” e contempla o drama criminal como uma anônima magnitude. E em geral, qualquer aproximação ao crime com o ânimo de quem enfrenta um “corpo estranho” à sociedade (à feliz e inocente *casa de la pradera*), um fenômeno altamente patológico “alheio” ao sistema, para reclamar sua drástica erradicação. Distanciando o delito de nossos olhos como a grande cidade afasta de si os hospitais, prisões ou cemitérios; tornando-o patológico, como qualquer outra manifestação doentia do homem ou da sociedade, para encomendá-lo ao bisturi da pena ou à incompreensão da clínica psiquiátrica; ou ignorando sob a linguagem estatística o conflito e sofrimento pessoal – e comunitário – que o mesmo traz, não cabe uma análise científica do problema criminal. Pois este, como é obvio, não pode pretender exclusividade nem prioritariamente o castigo do infrator, senão a explicação convincente do próprio acontecimento delituoso, a reparação dos males que ocasionou e sua prevenção eficaz no futuro, seu razoável controle.

3. A falsa correlação: polícia – criminalidade

Polícia e criminalidade são dois termos que determinadas concepções associam e correlacionam de forma tão automática e inexorável como indevida. Que a polícia se ocupe exclusiva ou prioritariamente do delito, ou que este somente interesse a polícia são duas proposições falsas e perniciosas, tanto do ponto de vista causal como axiológico.

a) Na moderna sociedade urbana, a polícia não se ocupa somente nem fundamentalmente do crime

E quando de fato a polícia e crime se enfrentam pouco tem a ver os perfis e as variáveis do cenário real com as imagens e estereótipos convencionais a respeito.

De fato, acredita-se amplamente que a polícia tem como único objetivo a repressão e a prevenção do delito. E que dita função se traduz em um enfrentamento direto, imediato pessoal entre agentes da autoridade e infrator: duelo em que vence o primeiro por sua destreza, valor e talento, conseguindo aprisionar o delinqüente e colocá-lo a disposição da justiça.¹⁵ Embora os principais estudos empíricos parecem demonstrar que grande parte da atividade efetiva da polícia não guarda relação nenhuma com feitos formalmente ilegais, isto é, que só uma pequena parte da atuação policial – e do tempo investido nela¹⁶ versa *ratione materiae* sobre assuntos delitivos. Porque na atual sociedade urbana, cada vez são mais as prestações do serviço à comunidade e ao cidadão por parte da polícia, sem conexão próxima ou remota com o crime, com seu castigo ou sua prevenção, segundo os dados oficiais dignos de crédito em nosso país.¹⁷ Outros trabalhos científicos des-

⁽¹⁵⁾ Vide Jimenez Burillo, F., *Psicologia social y sistema penal*, cit., p. 19 e s.

⁽¹⁶⁾ Neste sentido: Clarence Schrag, *Crime and Justice: American Style* (Washington D.C., Government Printing Office), 1970, p. 47. Cf., Siegel, L.J. *Criminology*, West Publishing Company St. Paul, Minnesota, 1983, p. 448.

⁽¹⁷⁾ Me refiro ao estudo realizado em 1983 sobre a Polícia Municipal de Madri, mencionado por Jiménez Burillo (vide *Psicología social y sistema penal*, cit., p. 96, nota 7); e também, aos dados levantados pela Oficina de Relaciones Informativas y Sociales de la Dirección General de la Guardia Civil (ORIS) que forneço em meu trabalho “Policía y delito a la luz de la

mentem numerosos tópicos e estereótipos muito manuseados. Assim, por exemplo, tudo parece indicar que a atividade policial cotidiana é mais monótona e rotineira do que dinâmica ou fascinante.¹⁸ Que a intervenção policial costuma produzir-se a pedido expresso do cidadão: este e não a polícia, é quem detecta a comissão do delito e tem a iniciativa, quem mobiliza e reclama a presença da autoridade.

De modo que o suposto enfrentamento pessoal, físico, cruel – o duelo – entre a polícia e delinquente mais parece, em termos estatísticos, uma metáfora ou ficção. Por certo, quando – por exceção – o infrator ou suspeito se encontra *in situ* tudo parece indicar que na atuação da polícia com respeito ao mesmo são decisivas duas variáveis muito significativas: características gerais e atitudes daquele e presença – ou ausência – de vítima ou especuladores.¹⁹ Dito de outra maneira, no resultado final e vicissitudes do “duelo” polícia-criminoso, tem maior influência determinadas circunstancias objetivas relativas ao cenário delituoso e a seus protagonistas do que certas qualidades pessoais ou profissionais do agente da autoridade.

Todos estes dados, em consequência, dão fé de uma nova realidade e devem ser levados em conta. Em primeiro lugar, porque desmentem e desmistificam velhos lugares comuns que nada tem a ver com a intervenção policial na sociedade urbana de nossos dias. Porém, em segundo lugar – e sobre tudo –, porque manifestam a existência de demandas, neces-

sidades e expectativas sociais que a Polícia tem que satisfazer com a oportuna preparação e adestramento.

b) O crime como problema “comunitário”

Também não cabe defender a afirmação de que o crime interesse unicamente ao sistema legal, de que seja incumbência exclusiva deste. Porque o delito é um problema “comunitário”, de todos e não da polícia, da Justiça, da administração penitenciária. Uma sociedade que não se interesse pelo problema criminal, sem fazer exame de consciência e se comprometer com o mesmo, incorreria em um alarde inútil de cinismo. Tornando-lhe patológico, como se fosse um tumor e encomendando-lhe à cirurgia legal, nem o aborda nem resolve com maior eficácia. Pelo contrário: esta atitude afasta e isola o sistema legal com respeito à sociedade, com o consequente risco de “deslegitimação” que ocorre com todo poder autônomo capaz de se desvincular dos valores e exigência gerais. Isto implica não apenas a perversão axiológica,²⁰ mas também uma perda de eficácia da ação policial, privada da aceitação e da colaboração de uma comunidade indiferente.

4. Dois modelos de intervenção no problema criminal e papel designado à polícia

Sendo a polícia uma das instâncias que integram o controle social formal, não é possível analisar as funções que cumpre ou deve cumprir a mesma em abstrato, estaticamente. Antes disto, é necessário

Criminología”, publicado em: *Cuadernos de la Guardia Civil*, n. 2, 1989, p. 41.

(18) Assim, Cohn, A., Udolf, R., *The Criminal Justice system and its psychology*, New York, Van Nostrans, Co., 1979. Cf., Jiménez Burillo, F., *Psicología social y sistema penal*, cit., p. 96.

(19) Sobre o problema, vide Jiménez Burillo, F., *Psicología social y sistema penal*, cit., p. 96 e s.

(20) Em termos metafóricos, poderia se dizer que uma valorização mais solidária e congruente do crime como problema comunitário, sugeriria transferir as competências sobre o mesmo dos Ministérios de Justiça e do Interior a um hipotético novo Ministério sobre “Bem-estar social e qualidade de vida”.

inserir a ação policial em algum dos modelos básicos de controle social, deduzindo as funções que segundo as respectivas concepções lhe corresponderiam. E uma visão simplificadora, permite diferenciar dois modelos fundamentais de intervenção no problema criminal:

a) *Modelo clássico: mais leis, mais penas, mais policiais, mais prisões (modelo reativo)*

O crime, para aqueles que se aderem a este modelo, é um acontecimento intolérável que reclama uma resposta exemplar, drástica e eficaz do Estado. Dita resposta – como acontece com todo modelo “reativo” – não considera a origem e etiologia do fato, senão, sua mera manifestação, por mais que um conflito social nem sempre se exteriorize no tempo e lugar onde se produz.²¹ Predomina, logicamente, o afã repressivo sobre o preventivo, e as metas que incluem retribuição (castigo do culpável) sobre a própria neutralização ou reparação do dano que o delito ocasiona e outros objetivos sociais. À desmedida confiança na eficácia das leis penais se soma, ademais, uma singular concepção do mecanismo dissuasivo que estabelece uma fácil relação proporcional direta entre rigor e severidade do castigo e sua capacidade de dissuadir. Todo sistema gira e se orienta em uma única direção: o infrator potencial ou real, para assegurar seu eventual castigo se fracassar o potencial intimidatório daquele. Neste marco teórico, a polícia representa a primeira linha ou vanguarda do mecanismo pesado do Estado: todo um símbolo ou emblema. Funciona implacavelmente e impecavelmente, isto é, garan-

te a aplicação fiel do mandato legal abstrato ao caso concreto, sem desvios substanciais, como uma perfeita correia de transmissão. Sua legitimidade, inquestionável, por isso, derivaria mais da função simbólica que lhe atribui (legitimidade intrínseca) que do modo efetivo de cumpri-la. E, no entanto, à efetividade policial se imputam as oscilações (incremento ou declínio) da criminalidade e o grau de vigência dos mandatos e proibições legais. Logicamente, preocupa então aos poderes públicos – e à sociedade – sobre tudo, a preparação, adestramento e profissionalismo de seus agentes, assim como a adequada dotação de meios, equipamento e infra-estrutura. A esta filosofia responde o chamado “moderno classicismo” criminologia do fracasso ou debilidade do sistema legal e sugere, para frear seu perigoso crescimento, um dramático encarecimento dos custos do delito, isto é, mais leis, mais penas, mais policiais, mais prisões.²²

b) *Modelo crítico integrado: prevenção primária, secundária e terciária*

Concebido o crime como “problema social”, um modelo meramente “reativo” resulta insatisfatório. Do ponto de vista etiológico, porque não incide nos últimos fundamentos do delito. Do ponto de vista “social”, porque somente pretende reprimir o infrator, despreocupando-se de outros objetivos necessários (v.g. reparação do dano) – e não incompatível com a retribuição – que olham para outros protagonistas esquecidos do acontecimento

(21) Assim, Baratta, A., “Integración-prevención: una nueva fundamentación de la pena dentro de la teoría sistémica”, em: *Cuadernos de Política Criminal*, n. 24 (1984), p. 545. Cf., García-Pablos, A. *Manual de Criminología*, cit., p. 530.

(22) Sobre o moderno classicismo, vide Schneider, H.J., *Kriminologie*, 1987, Walter de Gruyter, p. 364 e s.; García-Pablos, A., *Manual de Criminología*, cit., p. 202 e s. A esta orientação recente pertencem entre outros: G.S. Becker (1968), I. Ehrlich (1973), A.P. Bartel (1979), W.M. Landes (1979), G. Tullock (1980), Ph. J. Cook (1980), Sh. E. R. Schinnar (1975) etc.

criminal: a vítima, a comunidade jurídica.²³ Do ponto de vista preventivo, porque simplifica ao máximo o processo "motivacional" do ser humano e a eficácia dissuasória do castigo, ao conceder uma relevância desmedida ao rigor nominal da pena e esquecer numerosas variáveis tanto ou mais significativas que este.²⁴ Por último, em termos axiológicos e político-criminais, porque ignora os elevados custos sociais da intervenção – sempre cirúrgica, traumática – penal, suas limitações estruturais²⁵ e as possibilidades de evitar o crime que a natureza "seletiva"²⁶ deste

depara. A partir disto se deduz a necessidade de um modelo diferente de controle do delito. Um novo modelo que pondere, também, as exigências transcendentais da prevenção e instrumentalize adequados mecanismos de reparação. Que não confie o problema criminal exclusivamente à lei e ao sistema, exonerando à sociedade. Que procure sua solução sem rigores desmedidos, mais através de uma melhor sincronização do controle social formal e informal que do progressivo rendimento e efetividade do sistema legal.²⁷ Porque, como afirma Jeffery, mais leis, mais penas, mais juízes, mais policiais, mais prisões, significa maior número de reclusos nos cárceres, mas não necessariamente menos delitos.²⁸ Neste modelo "crítico" e "integrado" de controle do crime, a *função policial* cobraria novas dimensões e perfis. Portanto, apresenta-se perfeitamente inserida no conjunto de instâncias a que formam o controle social formal e desta forma é percebida pelo cidadão. Isto contribui, por um lado, para conjurar o risco de se converter em um "poder autônomo" sem controle, com as já conhecidas e degradantes síndromes que nesses casos experimentam seus membros,²⁹ e por ou-

(23) A causa disso, as concepções mais avançadas sugerem um Direito Penal que não olhe só ao passado e esgote as relações individuais entre autor e vítima, senão ao futuro, influenciando positivamente em ambos; não um "Tatvergeltungsstrafrecht", senão um "Tätereinflussungsstrafrecht". Não um Direito Penal autônomo e suficiente, monopolizador da resposta do Estado ao crime, senão um Direito Penal inserido no Direito de planificação social, que arbitre os mecanismos de compensação de um doloroso acidente social: o delito. Cf. García-Pablos, A., *Estudios penales*, cit., p. 136 e s. (seguindo um conhecido trabalho de Naucke, W.).

(24) Uma crítica contundente à simplista explanação do mecanismos dissuasório do castigo que realiza o modelo clássico, indicando sua maior complexidade real e a necessidade de ponderar outras variáveis. Alvira Martín, F. "El efecto disuasor de la pena", em: *Estudios Penales y Criminológicos*, 1982/83, Santiago de Compostela, VII, p. 11 a 25.

(25) Não é possível lutar contra o crime unicamente à base de leis penais. Nem cabe obter progressiva e indefinidamente um mais eficaz rendimento do sistema legal em tais cometidos, porque pesa sobre este uma limitação estrutural. Sobre o problema, vide Kaser, G., *Introducción a la Criminología*, 7.ª ed., (traduzida por Rodrigues Devesa), Dykinson, p. 119; García-Pablos, A., *Manual de criminología*, cit., p. 107.

(26) Sobre a "seletividade do crime" (este se concentra significativamente em torno a

uma série de variáveis pessoais, especiais e temporais porque escolhe o momento, o lugar, a vítima... mais oportunos e as possibilidades preventivas que tal realidade depara, vide García-Pablos, A., *Manual de Criminología*, cit., p. 674.

(27) Assim, García-Pablos, A., *Manual de Criminología*, cit., p. 107.

(28) Vide Schneider, H.J. *Kriminologie*, cit., p. 368 e s. Sobre o problema, vide Jeffery, C.I.R., *Crime Prevention Through Environmental Design*, London, 1977, Sage; do mesmo: *Punishment and deterrence*; A Psychological statement (Biology and Crime), 1979, Sage; também de Jeffery: *Criminal Behavior and the physical environment*, em: *American Behavior Scientist*, 20, 1976, p. 149 a 174.

(29) Quanto à síndrome do "trabalho sujo" e seu substrato ideológico desde um enfoque crítico e marxista, vide Lautmann, R. *Politis-*

tro, para sintonizar com as valorizações gerais e restantes mecanismos do controle social informal, obtendo assim o referendo e o apoio do cidadão que necessita para desenvolver positivamente seu papel. Este modelo de função policial é então mais autocrítico e relativista, mais realista. Autocrítico, porque assume — para corrigi-lo e contrapela-lo — o defeituoso e discriminatório funcionamento de toda as instâncias do controle social formal.³⁰ E porque não apela — sem mais — à sua legitimidade intrínseca, senão que trata de a revalidar dia a dia através do eficaz cumprimento das funções que a lei lhe determina (legitimidade funcional), concedendo especial importância ao modo em que a comunidade percebe e valoriza sua atuação. Porém, é também mais realista e relativista. Não outorga, claro, uma influência tão decisiva à intervenção policial³¹ — nem ao sistema legal — na dinâmica delituosa. Parte, pelo contrário, da premissa de que um eventual crescimento da criminalidade não é consequência exclusiva da fragilidade ou fra-

casso do controle social formal, senão de outras razões primárias complexas: o crime não avança porque o sistema falha, senão que o sistema legal falha porque o crime avança.³² E sugere uma seletiva atuação policial, preventiva e científica orientada a neutralizar fatores e grupos em risco. Não mais leis, mais penas, mais juízes, mais policiais, senão uma distribuição mais racional e eficaz dos sempre escassos recursos desta, a que incide nas variáveis pessoais,³³ espaciais (espaço físico, áreas da grande cidade etc.), funcionais (dotações, serviços e infra-estrutura desta) e ambientais, do delito; que resista à falta de defesa da vítima e favoreça atitudes e respostas solidárias de eventuais espectadores daquele. Em realidade, trata-se de antecipar a ação preventiva a fases e momentos prévios na origem do fato criminal, partindo da já conhecida distinção: prevenção primária, secundária e terciária.³⁴

5. Delito e medo ao delito

O medo ao delito — e a sutil problemática que este provoca (suas causas, origem e variáveis, impacto negativo no corpo social, *programas* de prevenção etc.) — preocupa, com toda razão, à moderna criminologia empírica, como demonstra a recente produção científica e em particular, o valioso aporte de Berenguer Mediavilla.³⁵ Existem, como se sabe, dois tipos

che Herrschaft und polizeilicher Zwang, em: Johannes Feest Rüdiger latumann, eds.: Die Polizei, Opladen, 1971, p. 11 a 30; Brusten, M., Polizeisozologie und gesellschaftliche Praxis. Arbeits Kreis JungerKriminologen: Die Polizei. Neuwied Darmstadt, 1975, p. 13 a 39; Jiménez Burillo, F., *Psicología social y sistema penal*, cit., p. 91 e s.; Cf. Schneider, H.J., *Kriminologie*, cit., p. 58 e s.

(30) O funcionamento seletivo e discriminatório de todas as instâncias do controle social é um dos axiomas do *labeling approach*. Cf. García-Pablos, A., *Manual de Criminología*, cit., p. 581 e s.

(31) Assim, por exemplo, E. Terrence Jones: *Evaluating Everyday Policies: Police Activity and Crime Incidence*, 1973, em: Lee R. McPheters/William B. Stronge eds., *The Economics of Crime and law Enforcement*. Springfield. Illinois, 1976, p. 347 a 359. Cf. Shneider, H.J., *Kriminologie*, cit., p. 368.

(32) Cf. Schneider H.J. *Kriminologie*, cit., p. 368 e 369.

(33) Dentre as variáveis "pessoais" deve-se incluir o grupo de infratores e os grupos e subgrupos de vítimas potenciais.

(34) Com respeito à distinção, vide Kaiser, G., *Criminología*, cit., p. 125 e s.; Clemente Díaz, M., La orientación comunitária en el estudio de la delincuencia, em: *Psicología social y sistema penal*, cit. (por Jiménez Burillo, F., Clemente Díaz, M. e outros), p. 384 e s.

(35) Miedo al delito: origen y prevención. Tese de doutorado apresentada em Valência por

de medo ao delito: o medo de um mal real, concreto, e o medo difuso, sem fundamento.³⁶ Aparentemente, a população costuma experimentar mais um temor abstrato ao crime, que um medo motivado como resposta a uma ameaça efetiva.³⁷ Na realidade, o medo ao delito, justificado ou não, produz efeitos muito negativos na comunidade. Um temor intenso a padecer os efeitos do crime torna neurótica à sociedade, criando estados de psicose coletiva. Altera substancialmente os estilos de vida. Cria comportamentos não solidários e em outros casos inexplicavelmente, com outras vítimas do delito ou pessoas indigentes. Desencadeia mecanismos de autoproteção, de autodefesa, com os inevitáveis excessos de toda resposta passional que expressa-se à margem das instituições. Cria estereótipos de delito e delinqüente imediatamente incentivados por aquelas manifestações da criminalidade (v.g. *Cuello Blanco*) que não encaixam naquelas imagens parciais e interessadas. Em épocas de crise e instabilidade, a manipulação do medo ao delito utiliza-se

como poderoso instrumento de coesão social: desvia a atenção de temas prioritários para objetivo pré-selecionados e projeta sobre certas minorias o componente irracional do medo. Em todo caso, o medo provoca mais medo e este maior rigor, incentivando a espiral de violência e o sabido "círculo vicioso".

À polícia cabe, como destaca de forma acertada e autorizada (o papel de,³⁸ não apenas contrapelar o delito, senão também o medo ao delito. Mas este último requer estratégias coordenadas complexas. Não é em vão que costuma se sugerir a presença real da polícia, para inspirar segurança e confiança ao cidadão e — se for necessário — inclusive uma presença simbólica, fictícia³⁹ daquela.

6. Análise científica da função policial: sua origem e etapas da mesma

O estudo científico da função policial é um fato relativamente recente, produto de um lento processo iniciado nos Estados Unidos durante os anos cinqüenta, que finaliza uma longa etapa de secretismo e isolamento.⁴⁰ Mesmo que nos encontramos ainda nas primeiras fases⁴¹ do per-

Rafael Berenguer Mediavilla, sob orientação de Garrido Genovés, C., e Montoro Gonzáles, L. (1989), Faculdade de Psicologia.

(36) Vide Shneider, H.J., *Kriminologie*, cit., p. 767 e s.

(37) Kerner H.J., *Fear of Crime and Attitudes Towards Crime*, em: *Annales Internationales de Criminologie*, 17 (1978), p. 83 a 99. Cfr. Schneider, H.J., *Kriminologie*, cit., p. 768.

Prova de que o medo ao delito nem sempre tem um substrato real é o resultado que mostram as pesquisas de vítimas. A partir destas pesquisas é possível deduzir, por exemplo, que aqueles que mais temem o delito são, de fato, os menos vitimados. Que os delitos que mais medo desencadeiam são os que menos se produzem. E que nem sempre as pessoas (os jovens) que mais temor inspiram, são aqueles que cometem mais e mais graves delitos. Cfr. García-Pablos, A., *Manual de Criminología*, cit., p. 97 e s.

(38) Prof. Jesús. La Policía y su colaboración con los grupos socioculturales. Palestra apresentada no "XII Curso de Alta Especialización para Fuerzas de Policía", 1989.

(39) Cfr., Schneider, H.J., *Kriminologie*, cit., p. 772.

(40) Vide Rico, J.M., *Policía y sociedad democrática*, Madri, 1983 (alianza Editorial), p. 9 e s., Dado que, como observa Jiménez Burillo, F., dito processo responde a outras chaves na Europa (onde são pouco comuns) os estudos científicos sobre a Polícia e a maior parte dos dados obtidos provém da realidade norte-americana, é conveniente uma atitude de cautela e reserva que evite fáceis extrapolações (Cf. Jiménez Burillo, F., *Psicología social y sistema penal*, cit., p. 91 e s., especialmente, 93, nota 3).

(41) Segundo Cochram, R., *Community officers*, London, Home Office Research and Planning Unit., 1984. Cf. Clemente Díaz,

corrido, a transformação qualitativa e mudança de valorizações que representa, são indiscutíveis. Matérias que em outros tempos apenas interessavam à denominada “Ciência Policial”, hoje passaram a formar parte do objeto da Criminologia empírica e interdisciplinar, dando lugar a uma literatura científica cada vez mais cuidadosa.⁴² Três questões merecem uma reflexão especial: qual o motivo do crescente interesse pela análise científica da função policial (a); em que âmbitos se manifesta e que metodologia utiliza (b); e quais são as fases ou etapas desta análise, o perfil e funções designadas à polícia nos respectivos momentos (c).

a) O progressivo interesse científico pela polícia motiva-se, na minha opinião, em uma pluralidade de fatores. Em primeiro lugar, no novo papel atribuído à polícia — e assumido por ela — na moderna sociedade industrial, muito mais complexo, diversificado e rico em funções. Tradicionalmente designavam-se ao policial certos objetivos e papéis concretos: manutenção da ordem pública, dissuasão do infrator potencial e detenção provisória do violador da lei.⁴³ Hoje a polícia vê aumen-

tadas suas responsabilidades, inclusive em áreas que nada tem a ver com o castigo ou prevenção do delito. Por outra parte, a própria natureza de tais funções faz de seus agentes os mais expostos, mais significativos, de todo o sistema legal;⁴⁴ os verdadeiros símbolos da lei e da ordem. O contato diário com o público desde uma posição estratégica, reforçada pelo exercício de certos poderes discricionários (uso de armas, possibilidade de deter infratores etc.), demonstra que a polícia está sempre “na vitrina”, no alvo dos cidadãos e dos meios de comunicação. A esta maior abertura à comunidade e redefinição do papel da polícia acrescenta-se a “chave de contato” do sistema legal sendo este seu “zelador”⁴⁵ ou “guardião”; dado este decisivo à luz das concepções científicas atuais, cada vez mais dinâmicas e interacionistas. Porque hoje deslocam-se os centros de interesse da análise teórica, da lei, do ordenamento concebido estaticamente como conjunto de normas, para o Direito “em ação” (*Law in action*), para o sistema como complexo dinâmico de estratégias, mecanismos e controles sociais, devido a uma guinada para o concreto e real que aprecia-se também na Criminologia.⁴⁶ Em consequência, o estudo da Polícia como instância do controle social recupera novas perspectivas.

Finalmente, um determinado modelo teórico (o *labeling approach*), tem contribuído também, ao crescente interesse dos estudos sobre a Polícia. Porque este enfoque favorece ao máximo o significado dos mecanismos do controle social e a análise crítica dos mesmos. Que a polícia não “detecta” senão “cria” criminalidade (natureza “definitória” do delito e função “constitutiva” do controle social formal).

M., Algnas cuestiones metodológicas y técnicas sobre la investigación psicosocial en el área legal (em: *Psicología social y sistema penal*, cit., p. 35).

(42) Vide, por exemplo: Jiménez Burillo, F., Aspectos psicosociológicos de la Policía (em: *Psicología social y sistema penal*, cit.), p. 91 a 103 e bibliografia que o autor recolhe: Clemente Díaz, M., Algunas cuestiones metodológicas y técnicas..., cit. (na mesma obra), p. 27 a 44 (e resenha bibliográfica do trabalho); Garrido Genovés, V., *Relaciones entre la sociedad y el sistema legal* (na obra citada), p. 45 a 60; Siegel, L.J., *Criminology*, cit. p. 438 a 475; Schneider, H.J., *Kriminologie*, cit., p. 55 a 66.

(43) Cf. Siegel, L.J., *Criminology*, cit. p. 403. No sentido do texto, Reiss, A., *Police and the Public*, 1972, New Haven Conn.: Yale University Press.

(44) Assim, Siegel, L.J., *Criminology*, cit., p. 403.

(45) Assim, Siegel, L.J., *Criminology*, cit., p. 438.

(46) Cfr. García-Pablos, A., *Manual de Criminologia*, cit., p. 680.

Que atuação da polícia é seletiva e discriminatória, guiando-se mais por determinados variáveis sociais (*status*) que pelos méritos objetivos do infrator (fator de discriminação das instâncias do controle social). E que o relevante não é o estudo das causas do delito (paradigma etiológico), senão o dos mais seletivos e injustos processos de criminalização (paradigma de controle), são três teses do *labeling approach* que implicam uma revisão profunda de pontos de vistas tradicionais sobre a polícia.⁴⁷

b) A função policial tem sido objeto de fortes polêmicas desde diversas instâncias e com toda sorte de conotações. Cabe falar de um debate “ideológico”, que coloca o papel da polícia na sociedade industrial de nosso tempo. De um debate “econômico” e “jurídico” no que se refere à sua correta dependência dos poderes do Estado: sua dependência orgânica e funcional. De uma análise “sociológica”, contemplando a polícia como organização burocrática, com características próprias (processo de socialização peculiar, exercício de poderes discricionários etc.) e inclusive psicossociológico (motivações, características de personalidade e habilidades de seus membros, percepção da sociedade e estereótipos” etc.⁴⁸ Não é o momento, nem corresponde agora dar conta de todos estes debates, mas sim delinear as premissas básicas de um eventual modelo de polícia que mereça amplo consenso, objetivo que será abordado no seguinte item – 7 – deste trabalho.

c) Por último e do ponto de vista histórico, é possível apreciar diversas etapas na evolução da polícia; etapas que, em certa medida, refletem muitos diferentes modelos ou funções policiais de acordo com as exigências, expectativas e concepções do momento.

Uma *primeira fase* salienta a idéia de profissionalismo – tomando sempre como parâmetro e indicador a instituição militar –; destaca a necessidade de dotar, equipar e treinar aos funcionários policiais; e de estruturar a própria polícia de acordo com as mudanças tecnológicas,⁴⁹ como garantia de eficácia e objetividade.

Uma *segunda etapa* da instituição policial e suas relações com a sociedade está marcada pelo *debate ideológico ou político* sobre a própria natureza e função da polícia. Preocupa o possível exercício abusivo de suas faculdades discricionárias prejudicando certas minorias, a corrupção, o controle que de fato exerça sobre os dissidentes políticos, sua insensibilidade para assumir a mudança social etc.⁵⁰ É então, uma etapa caracterizada pelas denúncias e críticas do “poder policial”; e pela reiterada exigência de um efetivo controle do mesmo. O sistemático desentendimento da polícia com os tribunais de justiça e com os meios de comunicação é um sintoma expressivo de um clima tenso, veemente, que lança toda sorte de estereótipos e reprovações ideológicas contra as “subculturas ocupacionais”⁵¹ e demais agências “administradoras” da criminalidade.⁵² O “paradigma do conflito” – diante do “consensual” que assume

(47) Vice García-Pablos, A., *Manual de Criminologia*, cit. p. 581 e s. Uma reelaboração do problema, desde um enfoque crítico, analisando a função policial e seu necessário controle democrático: Baratta; A., *Il nuovo rito penale*, em: *Difesa penale*, 1989, Bucalo, p. 246 e s.

(48) Vide Jiménez Burillo, F., Aspectos psicossociológicos de la Policía (em: *Psicología social y sistema penal*), cit., p. 91-92.

(49) Vide Siegel, L.J., *Criminology*, cit., p. 443 e s.

(50) Vide Siegel, L.J., *Criminology*, cit., p. 438.

(51) Vide Bittner, *The Functions of Police Modern Society*, New York, Aronson, p. 63 e s.

(52) Sobre a caracterização ideológica da polícia como instância “administradora” da criminalidade desde o denominado paradigma de “conflito”, vide García-Pablo, A., *Manual de Criminologia*, cit., p. 663 e s. (especialmente, 636).

a etapa anterior — aporta, logicamente, todo o substrato ideológico à polêmica.⁵³

Um *terceiro* momento da evolução examinada polariza todas as preocupações no que se refere à *efetividade e rendimento* da função policial: seus indicadores, critérios de avaliação, custos e implicações de todo tipo. O significado da *cifra negra* em função ao grau efetivo de imposição normativa e operatividade da ação policial; a relação entre intensidade policial (número de policiais por cem mil habitantes) e taxas de delitos; os limites internos ou estruturais do controle social formal que condicionam o rendimento das agências deste; ou a crítica científica do exercício por parte da polícia de determinadas faculdades discricionárias que lhe competem, são alguns dos temas submetidos a análise.⁵⁴

Finalmente, existe uma *quarta* fase que responde a chaves *psicossociais*, caracterizada por uma progressiva aproximação e interação da polícia com a sociedade. Interessa saber como percebe e valoriza a sociedade — e seus diferentes grupos ou coletivos — a ação policial: qual é a imagem da polícia, as atitudes para com ela e como podem melhorar umas e outras. Se pretende, através disto, orientar o modelo policial às demandas da comunidade, treinar adequadamente e terminar seus agentes e transmitir à sociedade a imagem verdadeira de uma Polícia assentada nos valores comunitários e eficaz defensora

dos interesses gerais.⁵⁵ Diversos trabalhos e projetos científicos inserem-se neste modelo de função policial. Durante a década dos anos setenta, as escalas de “atitudes” e “questionários” foram os instrumentos metodológicos escolhidos para avaliar as percepções e valorizações sociais. Posteriormente, tem-se optado pela observação direta.⁵⁶ Os programas ensaiados para melhorar as relações entre polícia e sociedade são inumeráveis.⁵⁷ Perseguem diversos objetivos, por exemplo:⁵⁸ facilitar uma melhor comunicação, mais fluida, entre a polícia e determinados grupos, coletivos, minorias; cooperar com outros agentes sociais comprometidos na solução de problemas comunitários; ensaiar e articular mecanismos comunitários de participação e controle da ação policial; enfatizar as prestações de serviços sociais da polícia de interesse da comunidade e acrescentar as habilidades de rela-

(55) Cf., Siegtel, L.J., *Criminology*, cit., p. 438; Jiménez Burillo, F., *Psicología social y sistema penal*, cit., p. 101 e s.

(56) Vide Clemente Díaz, M., *Algunas cuestiones metodológicas...* cit., p. 34 e s. E resenha que oferece o autor sobre algumas escalas de atitudes (Brodsky e Smitherman, Love, Boume) e projetos baseados na observação direta (Piliavin e briar, black etc. Ver também, Garrido Genovés, V. (Relación entre sociedad y sistema legal, cit., p. 53 e s.), que cita, entre outros, os estudos sobre atitudes de: Albrecht e Green, Scaglion e Condon, etc. Id. Jiménez Burillo, F. (Aspectos psicossociológicos de la Policía, cit., p. 100 e s.) e bibliografia proporcionada pelo autor.

(57) Cfr. Jiménez Burillo, F., *Aspectos psicossociológicos de la Policía*, cit., p. 102; Garrido Genovés, V., *Relación entre la sociedad y sistema legal*, cit., p. 54 e s.; Clemente Díaz, M., *Algunas cuestiones metodológicas*, cit., p. 35; Siegel, L.J., *Criminology*, cit., p. 438; Prol. Jesús, *La policía y su colaboración con los grupos socioculturales*, Tese, cit.

(58) Cf., Garrido Genovés, V., *Relación entre sociedad y el sistema legal*, cit., p. 54 e resenha do autor.

(53) Uma contraposição entre ambos modelos, em: Garrido Genovés, V., *Relaciones entre la sociedad y el sistema legal*, cit., p. 45 e 52.

(54) Com relação aos estudantes sincrônicos e de series temporais de Loftin e Mc.Dowall (The Police, crime and economic theory: an assessment, em: American Sociological Review, 47, p. 393 a 401); e de Spitzer e Scull (Privatization and capitalist development: the case of the private police, em: *Social Problems*, 1977, n. 25, p. 18 a 29), vide Jiménez Burillo, F., *Psicología social y sistema penal*, cit., p. 92.

ção dos funcionários de polícia; recrutar para a polícia membros de minorias e aumentar a presença feminina em seus quadros; evitar a falta de comunicação e desconhecimento mútuo – polícia e sociedade que gera perigosos estereótipos e priva à polícia de um apoio comunitário imprescindível.⁵⁹

Na Espanha, o debate sobre a função policial tem conhecido também os quatro momentos descritos, ainda que, logicamente, as chaves e cronologia do processo tem sua própria fisionomia. Na minha opinião, tanto as reflexões teóricas como a preocupação manifestada por parte dos poderes públicos – e da mesma Administração policial – mostram evidentes similitudes com o enfoque psicossocial analisado em último lugar (se bem que este não deve ser considerado excludente nem incompatível com demandas de profissionalismo, equipamento, controle, efetividade etc.).

7. Polícia, delito e comunidade

Três idéias que acredito possam contribuir à imagem de um modelo de função policial válido para um Estado “social” de Direito: serviço aos interesses gerais, efetividade e comunicação com a comunidade.

a) Polícia a serviço dos interesses gerais

A legitimação última da função policial em um Estado social de Direito não pode ser outra a que a defesa dos interesses comunitários. A polícia que não é um “poder autônomo” sem controle, nem uma “subcultura” ocupacional, nem uma das instâncias “administradoras da criminalidade ao serviço dos poderosos”. Os “valores” e “interesses” da sociedade, da sociedade plural e democrática: é com isto

que se identifica sem nenhum equívoco e é a eles que serve. A sociedade também deve levá-los em conta e a todos corresponde a responsabilidade de neutralizar velhos estereótipos e síndromes degradantes.

Duas teses significam, de uma forma ou de outra, a negação deste ponto de partida obrigatório; a concepção marxista do sistema legal e a teoria sociológica que caracteriza a polícia como “subcultura ocupacional”.

Segundo a concepção *marxista*, a Justiça e o sistema legal não estão estruturados para “lutar” contra a criminalidade, senão para “administrá-la” de acordo com os interesses das classes poderosas. As instâncias do controle social (polícia, promotores de justiça, juízes etc.), sempre a serviço daqueles – das classes opressoras – recrutam sua clientela nas filas das classes trabalhadoras, seu canteiro natural, realizando o “trabalho sujo”. Portanto, não são fiéis correias de transmissão de legítimos mandatos normativos, senão mecanismos que aplicam de forma seletiva e discriminatória ao caso concreto, decisões legais acordadas em função do interesse dos poderosos.⁶⁰

Porém, a premissa ideológica não pode se compartilhar. Em uma sociedade plural e democrática, as leis devem expressar os anseios da comunidade, se ajustando aos interesses das maiorias. E, como consequência, as instâncias do controle social (polícia, juízes, promotores etc.) devem trasladar à realidade, fielmente e sem desvios substanciais, aquelas definições. Porque carecem de autonomia, e portanto, não tem outros valores e interesses que os da maioria. Assim sendo, a experiência empírica demonstra que o discurso jurídico-político transcrito legitima as instâncias do controle social, mas não necessariamente o concreto funcionamento das

⁽⁵⁹⁾ Vide Jiménez Burillo, F., *Aspectos psicossociológicos de la Policía*, cit., p. 101 e s.

⁽⁶⁰⁾ Sobre o problema, vide García-Pablos, A., *Manual de Criminología*, cit., p. 634 e s.

mesmas, freqüentemente discriminatório, irregular. Nada será solucionado ocultando ou justificando esta evidência. Há de ser assumida com realismo, denunciá-la criticamente e estabelecer os oportunos mecanismos de controle que neutralizem ou corrijam estas significativas fraturas.

Nem menos demolidora e pernicioso para a legitimação da Polícia é sua caracterização como “subcultura” ocupacional,⁶¹ já que atribui àquela um marco de autonomia que isola e afasta a polícia da sociedade, fazendo-a sucumbir à tentação endogâmica.

De fato, para um setor doutrinal⁶² a polícia responde às características sociológicas de toda subcultura (ocupacional): é uma organização burocrática – diz-se – com singularidades muito específicas, peculiares mecanismos de socialização, faculdades discricionárias, características e habilidades próprias de seus membros, isolamento e hermetismo,⁶³ atitude de suspicácia com respeito ao público e resistência a mudanças.⁶⁴ Seus indivíduos, devidamente selecionados e socializados, responderiam a perfis muito definidos,⁶⁵

motivações etc.,⁶⁶ confirmando desta forma conhecidos estereótipos.

Também não se deve admitir a imagem da polícia a serviço de si mesma e de seus próprios interesses, isolada da sociedade, dos valores e demandas desta, afastada inclusive das outras instâncias de controle social, autônoma, hermética, fiel reflexo do espírito e hábitos corporativistas,⁶⁷ renitente a todo tipo de controle extremo e que exerce, de uma forma desvirtuada, importantes poderes discricionários. Nem deve se admitir, nem responde à realidade. Os estudos empíricos que servem de suporte às teorias subculturais – fiel reflexo da realidade norte-americana, mas não transferíveis – contradizem em todo caso, a suposta estrutura monolítica e uniforme própria de toda subcultura, ao comprovar a existência de uma pluralidade de grupos e subgrupos no âmbito da organização policial, enfrentados entre si.⁶⁸ Mas, tam-

J. Dolnick, B., em: *The Values of the Police*. A reconsideration and interpretation (*Journal of Police Science and Administration*, 1, 1973, p. 36 e s.); Maanen, J.V., Observations on the Making of Policement (em: *Order under Law*, Prospect Heights, III: Waveland Press, p. 59 e s.); Kirkham, G., A professor's Street lessons (em *Order under law*, cit., p. 81 e s.); Bittner, E., The Functions of Police in Modern Society cit., p. 63 e s.; Niederhoffer, A., *Behind the Shield: The Police in Urban Society*; (Garden City, N.Y., 1967, Doubleday, p. 63 e s.); Jiménez Burillo, F., *Aspectos psicossociológicos de la Policía*, cit., p. 94 a 96 e referência bibliográfica citada.

(61) Cf. Siegel, L.J., *Criminology*, cit., p. 459 e s.

(62) Vide em: Jiménez Burillo, F., *Aspectos psicossociológicos de la Policía*, cit., p. 92 e s., nota 2; Schneider, H.J., *Kriminologie*, cit., p. 56 e s.

(63) Acentuando o isolamento e hermetismo da subcultura policial, Bittner, *The function of Police in Modern Society*, cit., p. 63 e s.

(64) Cf., Siegel, L.J., *Criminology*, cit., p. 403.

(65) Sobre os “rasgos de personalidade” existe uma abundante literatura mencionada por, entre outros, Siegel, L.J., *Criminology*, cit., p. 459 e s.; Lundman, R., (*Police and Policing*, New York, 1980, Holt, Rinehart and Winston); Skolnick, J. (*Justice without Trial*, 1960, New York, Wiley), Westly, W. (cit. por: Niederhoffer, A., em: *Behind the Shield the Police in Urban Society*, 1967, Garden City, N.Y. Doubleday, p. 65; Rockearch, M., Miller, M. e Snyder, J., *The Value Gabetweenb Police and Policed*, em: *Journal of Social Issues* (1971), p. 155 a 171; Teevan,

(66) Vide Jiménez Burillo, F., *Aspectos psicossociológicos de la Policía*, cit., p. 94 a 96 e referência bibliográfica citada.

(67) A “solidariedade” policial, “espírito de corpo”, etc., é um dos dados mais característicos da organização policial em função daqueles que qualificam esta como “subcultura”. Por todos: Bittner, E., *The Functions of the Police*, cit., p. 63.

(68) Neste sentido, Jiménez Burillo, F., *Aspectos psicossociológicos de la Policía*, cit., p. 100.

bém, a imagem que a sociedade tem da polícia e a forma em que percebe a função que ela desempenha⁶⁹ e a imagem que a polícia tem de si mesma,⁷⁰ distam muito de determinados estereótipos⁷¹ e por conseguinte, do que se entende por subcultura. Na realidade, não cabe falar de “subcultura”, senão de uma instituição na qual coincidem dois pontos em destaque: que exerce uma posição de supremacia, de autoridade, por causa do papel que ostenta; e que está submetida a uma persistente exigência social de efetividade e rendimento. O isolamento, a falta de comunicação e a solidão social da polícia, não apenas dificultam seriamente o cumprimento eficaz de sua função, senão que acrescentam doses elevadas de angústia, ansiedade e *stress* à realidade pessoal e familiar de seus membros.⁷² Razão pela qual, em determinados conflitos e situações, dito isolamento da polícia não é mais que um objetivo estratégico, no marco da guerra psicológica.

b) Efetividade policial

A função policial deve ser contemplada não só da perspectiva de sua legitimidade, como também de sua efetividade ou ren-

dimento. Por conseguinte, o teórico enfrenta-se a problemas de difícil solução. Uma primeira dificuldade, conceitual e de grande carga ideológica, consiste na delimitação da própria idéia de “efetividade”: de seus pressupostos, limites etc. Uma segunda dificuldade, é de tipo técnico: determinar seus indicadores, métodos de avaliação, para diagnosticar posteriormente, com tais instrumentos o grau de efetividade de um sistema concreto.

Se a noção de efetividade entende-se em relação com o delito (prevenção e castigo) – e em seu sentido “real”, não “simbólico” – não é possível exigir então, nem do sistema legal, nem da Polícia um êxito absoluto;⁷³ nem cabe esperar por ele. Porque a meta última político-criminal não é “extirpar” por completo a delinquência, a qualquer preço, senão controlá-la razoavelmente.⁷⁴ E porque, logicamente, o sistema legal conta com umas limitações estruturais, intrínsecas, que circunscrevem sua virtualidade e capacidade de resposta;⁷⁵ também não é viável um controle eficaz do delito só através da ação policial ou do sistema legal.

Não apenas isso: precisamente por causa dos citados condicionamentos internos

⁽⁶⁹⁾ Sobre o problema, de forma documentada, Jiménez Burillo, F. Aspectos psicosociológicos de la Policía, cit., p. 100 e s. Também: Garrido Genovés, V., op. cit., p. 53 e s.

⁽⁷⁰⁾ Vide Jiménez Burillo, F., Aspectos psicosociológicos de la Policía, cit., p. 101, nota 15.

⁽⁷¹⁾ Alguns estereótipos são claramente injustos. Assim, a imagem da polícia que divulga Reiss, A.J., (Police brutality: answer to key questions, em: Crime, criminology and contemporary society, 1970. Dorsey Press, R.D., Knudtne edit., p. 225 a 238): “... criticada pela imprensa, odiada pelas classes sociais baixas, respeitosa com as classes altas, obstinada pelos tribunais, mal paga pelos políticos, defensiva, negativista, desconfiada...” Cf., Jiménez Burillo, F., Aspectos psicosociológicos de la Policía, cit., p. 100.

⁽⁷²⁾ Vide Siegel, L.J., Criminology, cit., p. 449.

⁽⁷³⁾ Assim, Jeffery, C.R., Crime prevention through environmental design, 1977, Beverly Hills. Sage Public, (Cf. Jiménez Burillo, F., Aspectos psicosociológicos de la Policía, cit., p. 102 nota 17). “Não deve-se esperar muito da Polícia na prevenção do delito”. Assim sendo se interpretar a efetividade em um sentido simbólico, certamente a presença e atuação policial – inclusive a fictícia – favorece de fato o sentimento de segurança pessoal” (assim: Hough e Heal, Police strategies of the crime control, em: Developments in the Study of the criminal behavior, 1982, v. 1, John Wiley, M.P. Feldamn, edits., p. 27 a 50).

⁽⁷⁴⁾ Neste sentido, García-Pablos, A., Manual de Criminologia, cit., p. 674 e s.

⁽⁷⁵⁾ Assim, Kaiser, G., seguindo a Popitz e Brauneck, Introducción a la Criminología, cit., p. 119.

e funcionais do sistema, carece de sentido a pretensão ingênua de melhorar de forma sucessiva e indefinida os resultados da “cruzada contra o delito incrementando de forma progressiva e sem limites o rendimento do sistema. Nem sempre poderá se “apertar o cerco” — “*dar una vuelta más al tornillo*”.

Enquanto à escolha de indicadores e técnicas de avaliação da efetividade acrescentam-se outras dificuldades adicionais tanto no âmbito estritamente “metodológico” como no “interpretativo”, de forma que falta um elementar consenso em torno de questões fundamentais. Parece se admitir hoje na doutrina, por exemplo, que o incremento da criminalidade (registrada) não deve se interpretar necessariamente como expressão do correlativo fracasso do controle social.⁷⁶ Porém, continuam existindo opiniões controvertidas sobre problemas como a entidade e significado da “cifra negra”, ou a relação existente entre intensidade da intervenção policial e a taxa de delinquência;⁷⁷ problemas fundamentais.

Mas qualquer elucubração teórica ou acadêmica sobre a eficácia do sistema legal e seus agentes, choca frontalmente com a “espantosa caricatura” deste que

subministra a realidade cotidiana.⁷⁸ Fracasso quantitativo e qualificativo que o cidadão percebe e responde “ironicamente”,⁷⁹ retirando-lhes sua confiança e colaboração.⁸⁰ Porque apenas uma porcentagem simbólica, mínima, dos delitos que se cometem caem, de fato, nas rédeas da Justiça; e esta, desafortunadamente, descarrega sistematicamente suas iras sobre os de sempre. Mencionar a efetividade do controle social e de suas instâncias, é se referir à efetividade relativa e simbólica, ou melhor; de graus de ineficácia, se é que a polêmica não percorre um plano puramente acadêmico.

c) Polícia e comunidade

A “imagem” da polícia.

Legitimidade, profissionalismo e efetividade são aspectos fundamentais da função policial, mas não suficientes.

A sociedade tem que perceber e valorizar de forma positiva sua Polícia com as atitudes do cidadão, renovando assim a confiança e referendo que a polícia necessita. Em outro caso, polícia e sociedade se distanciarão, com as negativas consequências que o isolamento e a falta de comuni-

(76) Sobre o problema, vide Kaiser, G., *Criminología*. Una introducción a sus fundamentos científicos. Madrid, 1978 (Espasa Calpe), p. 89.

(77) Um exemplo das controvérsias interpretativas, é a tese que sustentam Loftin e Mc.Dowall (The Police, crime and economic theory: an assessment, cit., 1982, p. 393 e s.) de forma correlacionada — para eles, “causalidade” entre “intensidade policial” e “taxa de delinquência”. Para os autores citados um aumento de intensidade policial determina um correlativo incremento da taxa de delitos; e um aumento da taxa de criminalidade, por sua vez, acarretaria uma diminuição proporcional da intensidade policial. Cf. Jiménez Burillo, F., *Aspectos psicosociológicos de la Policía*, cit., p. 92.

(78) De “espantosa caricatura” o qualifica Schembri, A.J., The victim and the criminal justice system, em: *Victims and Society*, Washington (D.C.), Visage Press, E.C. Viano, ed., 1976, p. 349 e s.

(79) Utilizo termo “ironia” em seu sentido simbólico. Vide sobre o tema: Matza, D., *El proceso de desviación*, cit., p. 28 e s.; Baratta, A., *La vida y el laboratorio del Derecho*. Referente à imputação de responsabilidade no processo penal, Doxa, 5 (1988), apartado 4 (“La Escuela de ironía: historia, ciencia social y sabiduría popular”).

(80) Sobre o tema, vide García-Pablos, A., Hacia una redefinición de papel de la víctima en la Criminología y en el sistema legal. Em: *Estudios penales en homenaje a A. Fernández Albor*. Santiago de Compostela, 1989, p. 327.

cação comportam: autonomia e descontrolo da polícia, síndrome de solidão, atitudes de receio desta última e desconfiança recíprocas, consolidação de perigosos estereótipos e não uma colaboração do cidadão com o sistema e suas instâncias... É imprescindível, portanto, que a polícia saiba transmitir ao cidadão sua imagem de serviço à comunidade, de instituição plenamente integrada no sistema legal da sociedade à que pertence, comprometida e identificada com a tutela dos interesses gerais. Porque uma valorização atenta dos estudos científicos realizados até hoje parece revelar dois dados muito significativos: que a sociedade não concebe a polícia como grupo autônomo e isolado, senão como parte ou peça de uma engrenagem (legal), cujo funcionamento condiciona sua própria imagem e que a percepção da atividade e função policial por parte dos diversos grupos sociais depende mais do conteúdo e características de dita atividade (repressora, assistencial etc.), que do *status* sócio-econômico dos destinatários da mesma.⁸¹ A este enfoque "comunicativo" respondem os diversos programas empreendidos em todos os países que nos rodeiam política e culturalmente para melhorar a "imagem" da Polícia e as "relações" desta com a sociedade. Entendendo bem de que não se trata de um simples problema de *marketing*, de "imagem", senão que é muito mais profundo: de redefinir o papel da Polícia em uma sociedade plural e democrática, incorporando a perspectiva psicossocial à análise científica dos pressupostos e condicionamento do exercício da função policial.

8. Conclusões

1. Do que foi exposto é possível deduzir que a função policial suscita basicamente

três problemas. Em primeiro lugar um, *político-conceitual*: a definição ou imagem de seu conteúdo, do papel da polícia em uma sociedade plural e democrática. Em segundo lugar, uma questão *operativa*: como instruem atualizar dito modelo, selecionando, dotando e treinando aos candidatos adequados para que cumpram as funções designadas. Por último, um aspecto *psicossocial, comunicativo*, de grande transcendência: estabelecer mecanismos que possibilitem uma relação fluida e positiva entre a polícia e a sociedade e gerar atitudes favoráveis, clima de recíproca confiança e compreensão, colaboração mútua, melhor sincronização etc., ponderando com sensibilidade a forma em que os diversos grupos e subgrupos sociais percebem e valorizam a atuação policial.

2. Quanto ao *modelo* de polícia que consiga obter maior consenso no marco jurídico-político traçado (estado "social de direito"), sejam suficientes algumas pautas. Há que partir da caracterização do crime como problema "social", com todas suas implicações: aceitando que nem a polícia deve se ocupar apenas do crime, nem o contrário: que o crime interesse unicamente à polícia. Há que assumir, sem reservas, a necessidade de respostas sociais ao delito, dirigidas não só a sua repressão, senão também ao reparo dos prejuízos derivados do mesmo e sobretudo, a sua prevenção; inserindo a função policial em uma ação previdente coordenada, científica, atenta à seletividade do fenômeno delituoso e orientada à obtenção de um controle razoável e eficaz do crime com o menor custo social.

3. A função policial tem suscitado fortes debates. Em uma primeira etapa, preocupava sua profissionalização e equipamento. Posteriormente, a denúncia e crítica política (ideológica) da corrupção e abusos do "poder policial", para reclamar o controle democrático do mesmo. Nos últimos cinco anos, sua efetividade, seu rendimento; assim como o estabele-

⁽⁸¹⁾ Neste sentido, Garrido Genovés, V., *Relación entre la sociedad y el sistema legal* (em: *Psicología social y sistema penal*, cit.) p. 55.

cimento de uma relação fluida e positiva entre a polícia e a sociedade que provoque na cidadania atitudes mais favoráveis com ela. Este enfoque "comunicativo" cobra progressiva importância e deve ser levado em conta no momento de selecionar e treinar seus membros. A polícia não é apenas – e deve ser – uma instância mais do controle social formal, perfeitamente integrada nele e identificada

com os valores e interesses da comunidade, senão que o cidadão deve percebê-la assim, valorizando positivamente seu funcionamento. Em vão procurará cumprir seu objetivo, se a comunidade – com motivos ou sem eles – vê na polícia um poder autônomo e sem controle, alheio e distante das exigências sociais. A falta de comunicação produz isolamento, solidão, incompreensão e rejeição.