



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

De Foucault a Bittner: uma teoria policial é possível?

André Rosemberg
João Marcelo Maciel de Lima

Como citar: ROSEMBERG, A; LIMA, J. M. M. De Foucault a Bittner: uma teoria policial é possível? *In:* SOUZA, L. F; SABATINE, T. T; MAGALHÃES, B. R (org). **Michel Foucault:** sexualidade, corpo e direito. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.p177-192. DOI: <https://doi.org/10.36311/2011.978-85-7983-136-2.p177-192>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

De Foucault a Bittner: uma teoria policial é possível?

André ROSEMBERG

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais -

Unesp - campus de Marília

João Marcelo Maciel de LIMA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais -

Unesp - campus de Marília

O presente artigo traz a debate a evolução semântica e conceitual com a qual o termo *polícia* foi empregado, principalmente pelos teóricos do discurso governamental, na Europa, a partir do século XVI até ganhar os contornos e apropriações atuais, a partir do estudo de alguns teóricos contemporâneos que se debruçaram sobre a polícia na tentativa de elaborar uma teoria social.

O sentido contemporâneo, e consagrado pelo senso-comum, que adere à *polícia* apenas sua competência jurídico-criminal, de controle da delinqüência e porta de entrada do sistema judicial, não faz jus aos múltiplos e complexos significados e usos que o conceito conheceu e conhece. Neste texto, analisamos tal trajetória, aproveitando-se da perspectiva foucaultiana, que entende a polícia, em sua genealogia histórica, como uma técnica de governo e uma tecnologia de poder (FOUCAULT, 2008).

Da concepção clássica apresentada por Foucault, de viés filosófico e conceitual, a polícia veste, a partir da virada do século XVIII para o XIX,

uma roupagem de organização burocrática moderna que a consagra na atualidade, e cujo mandato é deslocado da imposição de uma filosofia-política civilizatória e moral para uma instituição estatal vinculada aos órgãos da justiça criminal. Dessa transição bastante drástica, entretanto, sobrevivem ainda elementos conceituais que serviam para balizar um “modelo” policial anacrônico, mas que permeiam subrepticiamente os ideais modernos de gestão organizacional sobre o qual se pautam os departamentos de polícia pelo mundo.

Esse “ruído” passadista é identificado nos estudos que visam a elaborar uma teoria da polícia como fonte dos problemas que atravancam uma “eficiência” policial, sem que, no entanto, haja o mínimo grau de consenso sobre o que de fato *faz* e *deve fazer* a polícia. Servindo-nos da análise foucaultiana como ponto de partida, apresentaremos alguns estudos seminais da Sociologia da Polícia, que ostentam, segundo opinião geral, o rótulo de clássicos. Vê-se que a busca sisifeana por uma teoria geral da polícia é sinal da complexidade da empreitada.

O artigo se divide, portanto, em duas partes: a primeira visa a apresentar a evolução do conceito e da semântica do termo polícia a partir de uma perspectiva foucaultiana; a segunda identifica os esforços de *scholars* anglo-saxões e franceses em delinear uma teoria sobre a polícia.

1. Entender as significações que o conceito *polícia* carregou ao longo do século, no contexto do desenvolvimento dos Estados Nacionais e das dinâmicas de governo ajuda a própria compreensão do processo de formação dos Estados modernos a partir da história da razão governamental. Uma idéia filosófica da polícia como força moral, fonte de ordem, decoro e civilidade, emanada da autoridade pública foi incorporada prontamente pelos governos europeus. Foucault, portanto, ao tratar da governamentalidade e ao historiar, à sua maneira, como o conceito de polícia foi incorporado ao discurso da modernidade tem uma importância fundamental no estudo sociohistórico da polícia, entendida como princípio, instituição e organização.

É verdade que o modelo policial fazendo as vezes de aparato disciplinar aparece mais precocemente na obra de Foucault, principalmente

em *Vigiar e Punir* (FOUCAULT, 2001). Berges (1993) analisa com minúcia o manejo de Foucault naquela obra. Essa acepção nos interessa menos no tocante a este trabalho, mas não poderíamos deixar de ao menos considerá-la: “A polícia, inserida na economia geral, dos ilegalismos, no começo do século XIX, esteve estreitamente ligada ao sistema da prisão. Ela fornecia a esta última, de maneira singular, delinquentes, e o sistema carcerário trazia à polícia elementos a serem utilizados nos seus vários serviços.” (BERGES, 1993, p. 324). Criava-se, segundo o autor, uma gestão cínica das “classes perigosas”, a partir de uma vigilância exaustiva que tornava tudo visível.

A etimologia do termo *polícia* traz suas origens da palavra grega *polis*. Polícia, portanto, estava atrelada, na filosofia própria do helenismo, às coisas da cidade, em dois aspectos principais. A própria administração pública, as técnicas de governança; e o conjunto normativo que regulamentava a convivência dos indivíduos nos âmbitos público e privado. Foi com essa amplitude semântica que o vocábulo estreou no discurso dos teóricos europeus do século XVI. Na ânsia da modernidade, assomou-se a necessidade de se criar mecanismos de civilização e civilidade. *Polícia*, portanto, é controle e ordem. *Polícia* torna-se, assim, sinônimo de técnica, prática, instrumento da política, conforme ensina Paolo Napoli (2001, p. 22): “A política permanece uma disciplina de sabedoria, objeto de aprendizagem e de transmissão. A polícia se orienta, ao contrário, para uma racionalidade do objetivo a se atingir, que determina sua vocação instrumental e prática” A polícia, então, para recuperar uma imagem foucaultiana, cuida do “infame e do ínfimo”.

Nesse sentido, a polícia é um modelo de ordem pública, de tudo que é necessário para o funcionamento da cidade; é também segurança e proteção dos habitantes do reino. “É a capacidade de se estabelecerem os objetivos e os meios do governo político; ela pode ser figurada na origem da civilização de um povo” (NAPOLI, 2001, p. 25). A polícia ordena, regula, controla, torna a vida previsível e possível. É instrumento de autoridade e civilização. É a concretização da *raison d'État*, o cimento que amálgama as relações sociais nos interstícios de um projeto de poder.

É, no fim das contas, a expressão última da *governamentalidade*, debate lançado durante seu curso regular do Collège de France. Governamentalidade, inserida no âmbito maior do biopoder, como uma tecnologia de poder, que

visa a assumir o controle sobre uma população encerrada em determinado território ou, como analisa Foucault (2008, p. 243):

Vemos que a palavra “governar”, antes de adquirir seu significado propriamente político a partir do século XVI, abrange um vastíssimo domínio semântico que se refere ao deslocamento no espaço, ao movimento, que se refere à subsistência material, à alimentação, que se refere aos cuidados que se podem dispensar a um indivíduo e à cura que se pode lhe dar, que se refere também ao exercício de um mando, de uma atividade prescritiva, ao mesmo tempo incessante, zelosa, ativa, e sempre benévola. Refere-se ao controle que se pode exercer sobre si mesmo e sobre os outros, sobre seu corpo, mas também sobre sua alma e sua maneira de agir. E, enfim, refere-se a um comércio, a um processo circular ou a um processo de troca que passa de um indivíduo a outro. Como quer que seja, através de todos esses sentidos, há algo que aparece claramente: nunca se governa um Estado, nunca se governa um território, nunca se governa uma estrutura política. Quem é governado são sempre pessoas, são homens, são indivíduos ou coletividades.

Nessa perspectiva, e no contexto de concorrência entre os Estados europeus a partir do século XVI, a polícia, ao lado do exército e da diplomacia, tornou-se um dos instrumentos, uma das técnicas de governamentalidade. Para Foucault, a polícia é incorporada nos discursos refletindo o conjunto dos mecanismos pelos quais são asseguradas ordem, riqueza e saúde. É uma técnica de governo que visa a “restabelecer, manter, distribuir relações de força num espaço de concorrência”. Polícia, portanto, significa o bom uso das forças do Estado, “é o conjunto dos meios pelos quais é possível fazer as forças do Estado crescerem, mantendo a boa ordem do estado.” (FOUCAULT, 2008, p. 423).

Ao lado da Justiça, do Exército, da Finança, a polícia apreende e controla os súditos. Serve como uma tecnologia de produção de conhecimento, que esquadrinha, por meio da estatística, os recursos materiais e humanos do Estado, e regulamenta as potencialidades individuais em prol do bem comum. Uma “ciência policial” (*polizeiwissenschaft*) pretende acoplar aos interesses de todos os interesses individuais. Há uma transitividade entre a felicidade de cada um com a felicidade geral. O Estado policial regula essa função. A modernidade administrativa, concretizada pelas técnicas policiais, tem uma função moral ao regulamentar e distribuir o capital necessário – alimentação, saúde, trabalho – a fim de que os homens em determinado território vivam bem, vivam em felicidade. A polícia deve

articular a força do Estado e a felicidade dos cidadãos. Em suma, o bem-estar dos indivíduos é a própria força do Estado. Conforme reforça Paolo Napoli, “a dimensão da ordem pública não se reduz à salvaguarda da tranqüilidade pública; ela abrange também a qualidade moral dos indivíduos.” (NAPOLI, 2001, p. 48). Trata-se de um esforço de educá-los para a moderação e à reflexão, a partir de desenvolvimento de uma rede complexa de supervisão e vigilância. Segundo Berges, polícia vem a ser “um saber racional cuja aplicação deve conduzir à felicidade individual, à regularidade das relações sociais, à preservação da vida, a higiene das cidades [...]. Em suma, a polícia é a teoria representada da ordem social.” (BERGES, 1993, p. 324). É à “eficácia dos atos” do governo, levada a cabo pela polícia, que respondem os súditos. Estes, por seu turno esperam do mandatário e da polícia, ordem, tranqüilidade e segurança (NAPOLI, 2001, p. 34).

Regulação que desce às raias do comércio, do mercado e das finanças. Todas as esferas da vida social sucumbem à vigilância e ao controle. No contexto mercantilista, de acúmulo e concorrência, em que a circulação de bens e de pessoas torna-se um insumo fundamental, cabe à polícia – seu órgãos e regras – a regulação do fluxo vital que alimenta o Estado, que cresce e se esmera na busca do esplendor. Diz Foucault: “O comércio é pensado como o instrumento principal da força desse estado e, portanto, como o objeto privilegiado de uma polícia que tem como objetivo o crescimento das forças do Estado.” (FOUCAULT, 2008, p. 456).

A polícia lida com o mundo do regulamento, da disciplina, faz da “cidade uma espécie de convento e do reino, uma espécie de cidade”. Impõe uma “adequação empírica à realidade” prevista e projetada pela lei. “As altas autoridades do Estado – o rei e o parlamento – tinham necessidade desse aparelho de conhecimento e de intervenção pontual para que a função paternal e pastoral do poder se traduzissem concretamente.” (NAPOLI, 2001, p. 61).

O controle pontual, adaptado à concretude da vida social, a vigilância moral, disciplinar e financeira – o imbricamento da felicidade individual e do bem de todos, esse “golpe de estado permanente” que é a polícia passa a não responder, segundo observa Foucault, as dinâmicas econômicas e financeiras que se inauguram na virada do século XVIII e que são teorizadas pelos fisiocratas. A polícia enquanto instrumento controlador torna-se um meio artificial, ou anti-natural, que não respeita a

espontaneidade da vida e, com isso atravança a ritmo financeiro dos Estados. Dizem os novos teóricos da Ciência Econômica que os preços praticados no mercado devem atingir um valor justo, a partir do equilíbrio entre oferta e demanda, sem que haja intervenção externa. É a concorrência entre particulares que vai gerar benefícios gerais. A sociedade passa a ser vista como uma força auto-regulada, que encontra seu ponto de equilíbrio nos próprios mecanismos naturais. O Estado não vai mais se prestar a ser o agente regulador, mas sim o de gestor das potencialidades da sociedade.

Foi, portanto, a partir da crítica econômica que a função do Estado e, conseqüentemente, da polícia como técnica de governo e tecnologia de poder, teve o eixo alterado. A natureza dos fatos econômicos e sociais prescinde e não justifica regulações exteriores. O estado deve respeitar os processos naturais – deve gerir e não regulamentar – instituir mecanismos de segurança para permitir as regulamentações naturais:

Daí, enfim, a inscrição da liberdade não apenas como direito dos indivíduos legalmente opostos ao poder, às usurpações, aos abusos do soberano ou do governo, mas da liberdade que se tornou um elemento indispensável à própria governamentalidade. (FOUCAULT, 2008, p. 478).

A polícia, nesse contexto, ganha um significado novo; é conceituada por um novo repertório, mais próximo ao entendimento contemporâneo. Sua função positiva – a busca do crescimento das forças do Estado e a implementação da civilização, a partir do controle moral da sociedade – é mitigada em favor de um uso negativo, que visa ao controle das ilegalidades e da repressão aberta às manifestações contra a ordem instituída. Desse novo mandato, deriva o novo discurso policial e um mito que não se desfaz. A doutrina se avoca do monopólio de uma competência construída na experiência e no tirocínio: a aplicação da lei penal para o controle da criminalidade; e o mito sugere que este é “verdadeiro trabalho policial”. A história e Foucault dão pistas de que a polícia é muito mais.

2. Como observado, a polícia analisada por Foucault entre os séculos XVI e início do XIX carregava um sentido diverso do significado conferido à instituição na contemporaneidade. Se, antes, cabia à polícia um papel positivo de garantir a circulação de bens e pessoas – por meio de

vigilância e controle – para o esplendor e bem-estar da nação, a polícia passa a se arvorar de uma verve de ordem repressiva, jungida ao império da lei, que visa ao controle social por meio do controle da criminalidade. Ao menos no discurso institucional e nas considerações do senso-comum são essas as principais funções desincumbidas pela polícia.

Uma crítica a essa visão estritamente funcional do papel desempenhado pela polícia nasceu com pesquisadores ingleses e americanos, que se debruçaram sobre o tema a partir da década de 1950. Michael Banton, na Inglaterra, e Willian Westley, nos EUA, procederam a uma investigação etnográfica minuciosa, sugerindo que as funções policiais não se atinham à mera imposição da lei – o *law enforcement* (BANTON, 1964; WESTLEY, 1970). Sobre o terreno, principalmente os patrulheiros deparavam uma série de situações que impunham uma intervenção *ad hoc*, contingente e situacional. A variante da lei era apenas uma entre muitas outras.

Em seguida, na década de 1970, nos passos de seus predecessores, o sociólogo americano Egon Bittner procurou elaborar uma teoria que encontrasse um atributo unificante, um traço que desse um sentido comum e reconhecível às funções desempenhadas pela polícia, em meio à multiplicidade quase caótica das interações possíveis na rotina de trabalho; ao mesmo tempo em que procurava desmistificar a condicionante meramente jurídica. Essa chave totalizadora está na possibilidade de a polícia recorrer à força física para solucionar os conflitos nos quais ela intervém. Como se verá a seguir, Bittner elaborou uma *teoria da coerção física* para prover a ação policial de uma unidade de sentido. Em sua concepção, o papel da polícia seria mais bem compreendido se a analisássemos como “um mecanismo de distribuição de força coercitiva não negociável empregada de acordo com os preceitos e as exigências da situação.” (BITTNER 2003, p. 138).

O autor afirma que a polícia contemporânea, apesar dos esforços de modernização e profissionalização, ainda é encarada pelo público com uma atitude severamente crítica. Essa posição estaria menos relacionada ao fato de a polícia prestar um mau serviço e mais à evidência da incerteza de seu efetivo papel na organização social. Assim, as percepções que atribuem à polícia a função de policiamento e controle da criminalidade servem, no limite, para manter uma pretensa compreensão e concordância ao invés de informar (BITTNER, 2003).

Em primeiro lugar, a função da polícia não pode ser entendida somente a partir de princípios legais, pois ao aplicar a lei, a polícia invoca o poder discricionário. O poder discricionário pode ser compreendido como formas de ação ou inação que o policial dispõe ao executar seu trabalho, por exemplo, realizar ou não uma prisão, intervir em brigas domésticas com a aplicação da lei ou negociar o consenso, escolher a melhor forma de agir em determinada situação, ou ainda, não fazer nada. O cerne de tal poder reside no fato de que as normas abstratamente formuladas – mesmo que muito detalhadas e erigidas em direção à praticidade – podem ser revogadas e jamais contemplarão de forma extensiva a realidade social (BITTNER, 2003). Em segundo lugar, as concepções populares sobre o papel da polícia contribuiriam para tornar o debate mais complexo. O público veria na polícia uma ocupação corrompida, nas palavras de Bittner. Isso porque lidariam com o “pior da sociedade”, muitas vezes mobilizando recursos similares aos utilizados pelos indivíduos que visam a combater. Nesse viés, a polícia seria encarada como “fogo para lutar contra fogo”. De outro lado, o trabalho policial é sempre visto como injusto e ofensivo, pois “só pode realizar algo para *alguém* por intermédio de um procedimento contra *alguém*” e sob a dupla pressão de ser rápido e correto nem sempre há espaço para lidar de forma equilibrada com os complexos problemas humanos (BITTNER, 2003, p. 102). Por fim, a terceira característica apontada pela percepção popular é a de que a polícia é preconceituosa. De acordo com Bittner, a polícia apenas reproduz ou reforça os preconceitos presentes na sociedade. Além disso, a natureza do trabalho policial – baseado em suspeitas e cálculos de risco – necessita de julgamentos preconceituosos, mesmo que o policial não esteja imbuído de tais princípios:

Nas circunstâncias atuais, mesmo o mais imparcial dos policiais, que só leve em conta as probabilidades como ele as conhece, vai se sentir razoavelmente justificado se suspeitar mais de um jovem negro pobre que de um velho branco rico; e, assim que suspeitar, vai atuar rápida e rigorosamente contra os primeiros e tratar os segundos com reserva e deferência. Pois ao calcular o risco, o policial sabe que, no primeiro caso, a maior probabilidade de errar está na falta de ação, e, no outro caso, em uma ação ilegal. (BITTNER, 2003, p. 104).

Diante desse quadro, a polícia enxerga como sua tarefa o controle da criminalidade e a manutenção da ordem não se importando se existe ligação entre o crime e a desigualdade social. Todavia, o problema reside

em distribuir a vigilância de forma seletiva reforçando os preconceitos. Partindo dessas reflexões, Bittner demonstra como a lei e as suposições sobre o “verdadeiro trabalho policial” podem conduzir a interpretações conflitantes. A leitura legalista da polícia não admite que a polícia possa ser orientada para outros princípios que àqueles estatuídos e as concepções populares permitem várias possibilidades interpretativas e mantém a questão em aberto (BITTNER, 2003, p. 106).

Para além dessas assertivas, o cotidiano da polícia é preenchido pelas mais diferentes tarefas, algumas próximas da esfera criminal e outras nem tanto: manter a ordem, aplicar a lei, resolver conflitos, prevenir e combater o crime, além de realizar prisões; também controla e orienta o trânsito, escolta e dirige veículos para autoridades e auxilia médicos e assistentes sociais em situações de emergência. O esforço realizado por Bittner está em conferir uma unidade, um “núcleo duro” característico a toda ação policial, por isso, o autor procura demonstrar que a concepção jurídica – aplicação mecânica da lei – e as concepções populares sobre o trabalho policial ainda não oferecem um núcleo interpretativo consistente. Segundo Bittner (2003), o que conferiria unidade às ações policiais seria a possibilidade do uso da força:

Em suma, o papel da polícia é enfrentar todos os tipos de problema 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. (BITTNER, 2003, p. 136).

Dessa forma, o policial pode intervir a qualquer momento onde a força possa ser utilizada, não importando se a atividade tem conexões com o policiamento ou não, a fim de produzir obediência. É preciso perceber que nem todas as interações policiais são constituídas pelo recurso ao uso da força, mas essa possibilidade está implícita. O uso da força como prerrogativa central do trabalho policial faz com que a instituição se autonomize das esferas políticas e jurídicas, conferindo a ela uma autorização

explícita para usar a força por meio de um mandato genérico. Em outros termos, a ação policial é regida pela potencialidade do uso da força e pela competência exclusiva do policial; assim, qualquer oposição à ação policial pode ser subjugada por uma autoridade “competente” que deve agir frente ao caráter imediato da situação: “O policial, e apenas o policial, está equipado, autorizado e é necessário para lidar com toda emergência em que possa ser usada força para enfrentá-la.” (BITTNER, 2003, p. 240). No mesmo sentido, o uso da força deve ser empregado segundo uma apreciação intuitiva do policial, que deve usar quantidades adequadas de força constantemente orientadas pelo mínimo possível (p. 240).

A teoria da coerção, que unifica o caráter difuso do trabalho do policial ao uso da força, foi a primeira tentativa de essencializá-lo. O cerne dessa doutrina serviu de base para outros pesquisadores que se debruçaram sobre o tema. David Bayley, sociólogo americano, apresenta um conceito amplo de polícia com o objetivo de fazer comparações transnacionais. Segundo Bayley (2006, p. 20), a polícia é conceituada como “pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro deste grupo através da aplicação de força física.” O autor coloca três condições para a existência de uma polícia: força física, uso interno e autorização coletiva. Uma das características, a possibilidade do uso da força física – real ou por ameaça –, é condição fundamental para a existência da polícia, como já havia delineado Bittner. Apesar de os policiais não serem exclusivos no exercício da força física, sem tal prerrogativa, eles não seriam reconhecidos.

O uso interno serve para diferenciar a polícia das Forças Armadas de um país. Mas quando instituições militares se encarregam da manutenção da ordem interna devem também ser consideradas como força policial. A autorização coletiva tem por objetivo distinguir a polícia de outros grupos que utilizam a força com propósitos não coletivos, excluindo proprietários de terra, grupos privados, pais, professores, etc. Além disso, em diversos países grupos são autorizados a usar a força, tornando-a legítima. Para Bayley, a legitimidade da polícia não deriva de uma unidade social fixa, como, por exemplo, o Estado e, sob essa ótica, a polícia teria uma longa existência, incluindo a antiguidade e sociedades com padrões não ocidentalizados de cultura, além de poderem ter sido ou serem agências privadas. Essa ampla generalização permite ao autor proceder a sua análise comparativa em diversos contextos históricos (BAYLEY, 2006, p. 23).

Na proposta de Bayley, o policiamento seria praticamente universal e estaria presente na maioria das sociedades. Quais seriam, então, as características específicas do policiamento moderno? Historicamente, as características mais importantes e que distinguem o policiamento moderno são: natureza pública, especialização e profissionalização. Houve forças policiais controladas pelo governo, mas financiadas de maneira privada e outras que utilizavam de bens públicos para manter certos serviços, mas eram de controle privado. Bayley afirma que uma polícia só é pública quando ao mesmo tempo é *mantida* e *controlada* pelas comunidades, agindo coletivamente. Para fins de método, isso limita muito a existência de forças policiais de natureza pública, entretanto, impede que se realize comparações entre forças públicas sob determinado aspecto e privadas em outros (BAYLEY, 2006, p. 36).

Outra característica do policiamento moderno é a especialização. Essa qualidade determina a concentração da polícia em determinada tarefa, o uso da força. Uma polícia não especializada desempenha uma série de outras tarefas além de usar a força, por exemplo: inspeções sanitárias, garantia de suprimentos adequados, checagem de pesos e medidas – exemplos da Polícia Francesa e Prussiana no séc. XVIII, as quais desenvolviam tarefas mais amplas de regulamentação governamental (FOUCAULT, 2008; BAYLEY, 2006, p. 24-25). Entretanto, a especialização é relativa e não se encontra uma polícia completamente especializada. A especialização só pode ser mensurada em relação a um padrão definido, comparativamente. Segundo Bayley (2006, P. 59), as circunstâncias da modernidade por meio das filosofias do Estado-nação criaram condições propícias ao desenvolvimento da especialização. Nessa medida, a especialização seria útil não somente em garantir controle adequado como ganho de eficiência.

E, por fim, a profissionalização está diretamente ligada à busca por melhor desempenho e envolve recrutamento por mérito, remuneração adequada para a consolidação de uma carreira, treinamento formal, disciplina sistemática, trabalho em tempo integral e supervisão por oficiais superiores. Adicionalmente, a profissionalização pretende aumentar a confiança no trabalho policial procurando estabelecer instrumentos de controle confiáveis através do uso da força em comunidades onde a autoridade do regime político está em questão. Por outro lado, procura garantir a autonomia da polícia frente aos regimes políticos, conferindo-lhe eficácia e confiabilidade (BAYLEY, 2006).

O filósofo francês Jean Claude Monet dirigiu sua pesquisa para o nascimento das polícias modernas na Europa. Na passagem do século XIX para o XX, Monet detectou um duplo movimento de especialização nas polícias europeias: a alimentação do sistema penal e o fornecimento ao poder político de recursos coercitivos. Esses movimentos de especialização vão marcar o nascimento das polícias modernas, gerando ritmos e resultados diferentes em cada país. Essas diferenças se dão pela forma singular como cada país organizou progressivamente a ascensão dos grupos sociais à cidadania. Outro processo observado por Monet foi o crescente aumento do poder central, com a criação por toda a Europa de polícias militarizadas, automaticamente centralizadas. Essas polícias centralizadas tinham como prerrogativa reforçar o controle sobre as polícias locais e municipais e integrá-las a um corpo coeso de polícia estatal (MONET, 2006, p. 57).

Monet ressalta que a partir da “bifurcação” das especializações policiais – alimentação do sistema penal e fornecimento de recursos coercitivos ao poder político – durante o séc. XIX é que polícia passou a significar o:

[...] ramo da organização administrativa encarregado de reprimir as infrações às leis e aos regulamentos e de impedir movimentos coletivos que agitam com frequência cada vez maior o próprio coração de cidades em plena expansão. (MONET, 2006, p. 23-24).

Para o autor, o percurso histórico delineou de maneira geral a polícia como conhecemos hoje, a qual desempenha uma função social (proteção dos direitos legais), é uma organização jurídica (deve respeito às leis e a Constituição) e seu recurso essencial é o uso da força (MONET, 2006, p. 24). Em realidade, a polícia se legitima por meio de uma confusão entre a história natural e a história social, onde a polícia coincide com o próprio movimento da civilização, processo que o autor denomina “genealogia apologética da polícia”¹. Em conjunto com Bayley, Monet reconhece o peso da profissionalização no processo de desenvolvimento das polícias modernas e chega a afirmar que “é a profissionalização que cava o fosso entre formas antigas e modernas de polícia.” (MONET, 2006, p. 61).

Vale destacar o trabalho do sociólogo francês Dominique Monjardet. É o autor quem endereça as críticas mais contundentes ao trabalho

¹ Pode ser entendido aqui como um discurso de justificação da existência da polícia, ou seja, “a polícia existe hoje porque sempre existiu.” (MONET, 2006, p. 24).

de Bittner, apesar de ser dele tributário. Como exposto, Egon Bittner teve sua teoria complementada por David Bayley, o qual acrescentou à prerrogativa central do uso da força pela polícia, a necessidade de autorização coletiva e a restrição do uso interno. Mesmo assim, tal crítica não tocou no “núcleo duro” da ação policial desenvolvido por Bittner – a possibilidade do uso da força. A partir dessa definição, Monjardet compara a polícia a um martelo. O uso da figura do martelo serve para dizer que a polícia aplica a força como um martelo e sua finalidade de uso depende daquele que maneja o instrumento. Em outras palavras, a polícia não intervém quando a força deve ser usada, ela intervém quando alguém comanda essa intervenção, seja por meio de um sistema de valores partilhado ou por uma autoridade exercida sobre ela. Nesse sentido, sua instrumentalidade é universal e suas finalidades são particulares, não estando definidas *a priori*. Para Monjardet (2003, P. 22), a polícia pode servir a “objetivos dos mais diversos, à opressão num regime totalitário ou ditatorial, à proteção das liberdades num regime democrático.”

Apesar de útil, a comparação da polícia com um martelo não apreende todas as especificidades de uma organização de trabalho coletivo. A polícia é complexa e o seu agir é condicionado por diversos fatores, não somente àqueles instrumentalizados por quem a comanda. As prescrições do trabalho policial são dadas pelo sistema normativo (racionalidade legal) e entendimento valorativo (cultura) num momento específico. Esclarece Monjardet (2003, p. 23):

[...] não há organização formal sem organização informal e, portanto, sem opacidade nem inércia. Do mesmo modo, todo grupo profissional, uma vez definido por ser detentor de competências exclusivas (seja em termos de atribuições ou de saberes), desenvolve interesses e cultura profissionais próprios, que constituem outros tantos princípios e capacidades de resistência à instrumentalização por terceiros: não há profissão sem um *quantum* de autonomia. Na prática, nenhuma polícia se resume à realização estrita da intenção daqueles que a instituem e tem autoridade sobre ela, à pura instrumentalidade. Há sempre um intervalo, mais ou menos extenso, mas jamais nulo. A revelação desse intervalo, bem como a franca exposição dos mecanismos que o mantêm, é tarefa básica de uma sociografia empírica das instituições policiais.

Monjardet realiza uma espécie de sociologia empírica da força pública², que caminha em dois tempos: apreender o trabalho policial e

² O próprio autor rebate essa denominação afirmando que não há uma sociologia da polícia, mas sim “uma sociologia dos usos sociais da força e da legitimação do recurso à força nas relações políticas” (2003, p. 14).

desconstruí-lo e, posteriormente, verificar as especificidades próprias à polícia, ou seja, com o auxílio do ferramental sociológico identificar o papel próprio, irreduzível e insubstituível da polícia nas relações sociais.

O autor concebe a polícia da seguinte maneira: como um instrumento de poder, que recebe ordens e diretrizes do aparato político e institucional; um serviço público, devido à sua utilidade social; e uma profissão, que desenvolve interesses próprios (MONJARDET, 2003, p. 15). Nesse prisma, a polícia responderia às prescrições políticas por um lado e as demandas profissionais e do público, por outro. As três esferas – política, pública e profissional – coexistem e são indissociáveis, muitas vezes operando de acordo com lógicas distintas e conflitantes. Daí, surge que as ações e o funcionamento policial no cotidiano é resultado dessas tensões.

Em relação à atenção dada na literatura ao uso da força pela polícia, Monjardet a contesta por dois motivos: em primeiro lugar, a polícia não detém efetivamente o monopólio de seu uso e, em segundo lugar, essa prerrogativa não é o seu meio mais importante de ação. O monopólio do uso da força física somente é preservado atentando-se para duas características singulares da polícia: uma delas é o alvo indeterminado da ação policial. Enquanto outros agentes podem fazer uso da força de maneira restrita e determinada, a polícia está autorizada a intervir em qualquer situação, com relação a qualquer pessoa e a qualquer momento. Nesse sentido, a polícia detém o monopólio do uso da força em relação a todos. E ainda mais, deve ser capaz de regular o emprego do uso da força de outros agentes. Por isso, tem que estar preparada para vencer qualquer outra força privada e, se preciso, contar com a ajuda das forças armadas, as quais se tornam, momentaneamente, polícia (MONJARDET, 2003). Portanto, para fins de definição, a polícia é a “instituição encarregada de possuir e mobilizar os recursos de força decisivos, com o objetivo de garantir ao poder o domínio (ou a regulação) do emprego da força nas relações sociais internas.” (MONJARDET, 2003, p. 27).

Admite a força como o recurso policial por excelência, mas chama a atenção de que a força é apenas o mais espetacular dos recursos não-contratuais à disposição da polícia. Para Monjardet (2003, p. 28), na realidade, “o que deve ser corrigido é a ênfase excessiva, e mesmo exclusiva, dada até aqui à força como meio de ação privilegiado da polícia.” A polícia também exhibe seu poder

simbólico através do papel desempenhado pela ameaça da força numa continuidade efetiva entre os símbolos e a ação. Sem dúvida, a polícia mobiliza a força de diversas formas, mesmo simbolicamente através das chamadas técnicas policiais discretas (*undercover police practices*)³. Essas técnicas, legalmente à disposição da polícia, têm o mesmo valor que a força, pois entre os cidadãos comuns essas “técnicas” de investigação e obtenção de informações seriam caracterizadas como delitos ou crimes. Dessa forma, “[...] é verdade que, concreta e cotidianamente, nas democracias ocidentais, em seu funcionamento a polícia recorre com muito menos frequência ‘à força’ que à força ‘simbólica’, ou à representação da força.” (MONJARDET, 2003, p. 27).

Tratando do mandato da polícia, Monjardet não o considera universal nem tampouco genérico, como delineado por Bittner. A polícia responde a um mandato prescritivo-normativo que se articula com as práticas. À polícia cabe salvaguardar os interesses coletivos, os quais atritam com o interesse institucional e o profissional:

O que a polícia é encarregada de satisfazer, ou de manter, é a corrente substancial dos “interesses coletivos”. Aqui se oscila entre o que é comum a toda polícia, seus meios de ação, e o que é próprio de cada polícia, aquilo em nome do que ou em vista do que esses mesmos meios de ação lhe são confiados, isto é, as finalidades que a sociedade lhe atribui. (MONJARDET, 2003, p. 29).

3. A panorâmica socio-histórica que empreendemos ao analisar o percurso semântico que o conceito de polícia tomou de Foucault a Bittner ajuda-nos a compreender a dificuldade teórica em se delinear precisamente os limites funcionais do papel desempenhado pela polícia (enquanto idéia, instituição e organização) na sociedade moderna. A transição conceitual que paulatinamente vai restringindo a extensão do poder de polícia na sociedade, dos teóricos do século XVIII ao imaginário do senso comum contemporâneo, encontra uma contraposição de peso a partir das análises etnográficas que têm início nos anos de 1950 e de quem Egon Bittner é o

³ Espreitas ou campanas, escutas telefônicas, chantagem, cilada, logro deliberado, encorajamento à delação, provocação, entregas controladas. De acordo com D. Monjardet, são técnicas ensinadas nas escolas policiais e sancionadas por textos legais. Entretanto, não esqueçamos que o autor trata da realidade policial francesa.

principal expoente. Uma combinação entre a genealogia foucaultiana, que enxerga a polícia como técnica de governo, e a sociologia empírica dos estudos atuais, que desmistifica (e desarma) as aspirações corporativas, pode ser como um apoio metodológico que permite uma hermenêutica mais segura da função social da polícia ao longo do tempo, até porque, pode-se dizer que faz parte do DNA policial, o gosto pelos arcanos e pelo controle da informação.

REFERÊNCIAS

- BANTON, Michael. *The policemen in the community*. Nova York: Basic Books, 1964.
- BAYLEY, David. *Padrões de policiamento*. São Paulo: Edusp, 2006.
- BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: Edusp, 2003.
- BERGES, Michel. Foucault et la police. In: LOUBET DEL BAYLE, J. L. (Ed.). *Police et société*. Toulouse: Presses de l'Institut d'Études Politiques de Toulouse, 1993.
- FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- _____. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MONET, Jean C. *Polícias e sociedades na Europa*. São Paulo: Edusp, 2006.
- MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia*. São Paulo: Edusp, 2006.
- NAPOLI, Paolo. *Naissance de la police moderne : pouvoir, normes, sociétés*. Paris: Éditions La Découverte, 2001.
- WESTLEY, William A. *Violence and the police: a sociological study of law, custom and morality*. Cambridge: The MIT Press, 1970.