

POLICIOLOGIA: TRILHAS E CAMINHOS METODOLÓGICOS

LÚCIO EMÍLIO DO ESPÍRITO SANTO, CORONEL PMMG

Este breve ensaio realiza uma primeira incursão num assunto de extrema relevância para a consolidação da policiologia como ciência autônoma, ou seja, trata da metodologia mais apropriada para a análise de seu objeto, o fenômeno policial. Não existe ciência sem método. Se quisermos a autonomia de nossa ciência, temos que enfrentar o problema da metodologia.

Algumas considerações preliminares são necessárias.

Qualquer pessoa que estender seu olhar sobre as cidades modernas certamente terá o espírito povoado de espanto e medo. Espanto diante do progresso material da humanidade, que consegue tocar a vida nesses emaranhados de cimento, vencendo a ameaça constante do caos num ambiente de altíssima complexidade. Medo porque a sociedade industrial manipula forças colossais sobre as quais tem controles precários. Cidades como São Paulo, Nova Iorque, Tóquio, abrigam milhões de seres humanos, lutando pela sobrevivência num ritmo frenético e alucinante. Mesmo naqueles centros em que os índices de violência situam-se em patamares suportáveis, o medo do crime assombra as pessoas. Os riscos, perigos, receios que o industrialismo contemporâneo traz a cada indivíduo lhe dão profunda consciência de sua insegurança, levando-o a buscar formas de autoproteção. Nunca os governantes foram tão instados a prover a segurança das pessoas e dos bens como neste fim-início de século. Conforme salienta Mário Pessoa¹, “a palavra *segurança* tornou-se mágica perante o assombrado mundo hodierno em todos os setores da atividade humana. Na absorvente preocupação de enfrentar os perigos e ameaças, ela se engrandeceu em atualidade e importância. Estamos no apogeu da sua valorização.” A emergência da segurança fez crescer a importância das instituições encarregadas de promovê-la. Ressurge com força nunca dantes experimentada a mais velha e talvez a mais desconhecida das instituições: a polícia. No seu séquito, a presença de companheiras inseparáveis como a justiça, o ministério público, a prisão.

Poucas instituições despertam tantos sentimentos contrários e contraditórios como a polícia². Ela é vista salvando vidas, socorrendo pessoas em perigo, coordenando o trânsito caótico e violento das cidades, protegendo a fauna e a flora ameaçadas, ajudando crianças a atravessarem um cruzamento perigoso e dezenas de outras atitudes edificantes, vistas com simpatia e até orgulho pela população. Não é pequeno o número de policiais que morrem ou são feridos no árduo e delicado trabalho de proteger os direitos fundamentais da pessoa.

Ligada a essa visão magnífica, os meios de comunicação de massa apresentam filmes, séries de televisão e romances policiais, cujos heróis conquistam a simpatia do público pela honra, coragem e profissionalismo. Detetives famosos como Auguste Dupin, Sherlock Holmes, Hercule Poirot, Inspetor Maigret, e mais recentemente a série de super heróis como Batman e Robocop, ilustram a extensa galeria de seres de ficção, que sustentam uma imagem positiva da atividade policial. No caso dos filmes nacionais *Tropa de Elite 1 e 2*, a saga do Capitão Nascimento, os mais de dez milhões de espectadores (o filme de maior bilheteria do cinema brasileiro) indicam o tamanho do interesse do público pelo filme policial.

Mas, os jornais estampam também com alguma frequência uma série de atos reprováveis que parecem anular tudo o que a polícia faz de positivo. Policiais violentos

roubam vidas inocentes, ofendem a integridade física de cidadãos pacatos, praticam extorsões, recebem propinas, tratam de forma deseducada aqueles que deles se aproximam para pedirem ajuda. A tortura ainda é uma prática rotineira nas repartições policiais brasileiras e nas operações policiais, particularmente nos bairros operários.

No imaginário popular, a polícia ainda é aquele conjunto de funcionários bisonhos, iletrados e truculentos, tantas vezes ridicularizados nas anedotas e no humor.

Klinger Sobreira de Almeida³, estudando minuciosamente aquilo que chamou de “paradoxos” da instituição policial, isto é, as duas faces contraditórias da polícia, uma “límpida, cristalina e refulgente” e a outra, “suja e obscura”, estabelece a violência policial, a corrupção, o vício e a incompetência como “vírus” responsáveis pela visão negativa que se tem da polícia. Não deixa de mencionar, no rol de causas, a instrumentalização da polícia, usada, sobretudo em regimes autoritários, para a manutenção a ferro e fogo do poder estabelecido. Penso que a percepção de Klinger é consensual. Os “vírus” por ele “isolados” são, com certeza, os que “deterioram, abalam e demolem” as estruturas da organização policial, conforme o próprio autor afirma. Nenhum outro conjunto de defeitos tem sido tão verberado pelos críticos como os estabelecidos por Klinger. Entretanto, existe uma causa primária, que antecede a todas as demais e as condiciona irremissivelmente: os estudos sobre a polícia são embrionários, esparsos, assistemáticos, escassos. Apesar de existir uma perspectiva “policológica”, assim como existe uma perspectiva sociológica, antropológica ou criminológica, esse ângulo de visão do fenômeno policológico ainda não foi reconhecido. O policial não tem a sua policiologia, como o médico tem a sua medicina, o engenheiro tem a sua engenharia ou o biólogo tem a sua biologia. Enfim, não existe uma ciência particular, específica, sistematizada, que se ocupe do fenômeno “polícia”. Ignorando qual é propriamente o nosso lugar no campo do saber, ora somos vistos perambular sem rumo no território da sociologia, ou da ciência do direito, ou da criminologia, ou da antropologia, e até mesmo da psicologia. Mais recentemente enveredamos pelos campos floridos da ciência da administração, que é hoje uma espécie de auto-ajuda de empresas que querem multiplicar seus lucros. Todas essas perspectivas nos são muito úteis, mas nenhuma delas dá conta da especificidade do fenômeno policial.

O desinteresse pelo tema não é privilégio da inteligência tupiniquim. Ao contrário, em nenhuma parte do mundo, nem mesmo nos Estados Unidos, a polícia é objeto de uma ciência específica. É, entretanto, aquele país recordista em títulos publicados sobre a atividade, estrutura e funcionamento das organizações policiais. Pesquisas experimentais, como a de Kansas City⁴, derrubaram muitos mitos a respeito da polícia e da atividade policial. É o país que está mais perto de constituir uma policiologia, dependendo talvez do esforço para a sistematização de princípios e teorias.⁵

As consequências da falta de uma policiologia (ou de pesquisas sistemáticas, pelo menos) são evidentes. Questões vitais ficam sem resposta ou têm soluções inadequadas. É fato incontestável que com todas as mudanças já operadas na estrutura, métodos e processos organizacionais, a violência, o medo do crime, a insegurança persistem no cotidiano da população brasileira. O paradigma e o perfil das instituições precisam ser mudados. A dicotomia radical entre a polícia ostensiva e a polícia investigativa revela-se, nos moldes em que está colocada, totalmente inadequada para vencer os desafios de organizações criminosas ultramodernas. Formas inovadoras de enfrentamento da ameaça da violência e da criminalidade são reclamadas pela população. A própria democracia, regime de liberdade individual, requer métodos policiais mais calcados na prevenção e na inteligência.

Os currículos das escolas de formação e aperfeiçoamento não dispõem de uma disciplina nuclear, dorsal, à qual todas as demais estão referidas e a partir da qual todas as disciplinas curriculares ganham sentido. Mostrar para o instruendo que a polícia é uma instância de controle social, como faz a sociologia, é útil, mas descobrir os mecanismos mais recônditos da relação polícia–cidadão somente a policiologia irá conseguir.

O estudo da instituição policial comporta graus. É preciso estabelecer o que é matéria a ser vista nos cursos de formação e o que será estudado nos cursos de aperfeiçoamento. Essa gradação só será possível se se tiver presente o quadro geral da disciplina, só possível através de uma policiologia.

Um empreendimento urgente que os policiólogos devem assumir envolve:

- oferecer às instituições policiais um esboço preliminar do quadro geral de assuntos da policiologia;
- delinear um novo método de estudo da instituição policial, método esse específico e próprio da policiologia.

Segundo entendemos, o estudo do fenômeno policial deve começar com aspectos teóricos que envolvam questões epistemológicas, já que estamos postulando a existência de uma ciência particular. A natureza do fenômeno deve ser analisada sob todos os ângulos, pois, a transversalidade é essencial à compreensão de qualquer fato humano. Contrastada com a ciência jurídica (especialmente o Direito Administrativo, que não nos satisfaz, porque tem uma visão, instrumental, negativa da polícia), com a sociologia (polícia como fato social), com a ciência da administração (polícia como organização burocrática), a perspectiva policiológica, que vê a polícia essencialmente como instituição-força de defesa contra ameaças, não se ofuscará, mas emergirá como campo inconfundível e próprio do conhecimento sobre polícia. Aqui se abre um amplo campo de pesquisa, ainda inexplorado.

Em seguida, o quadro de matérias da policiologia daria espaço para a visão diacrônica, em que se procurasse visualizar as estruturas e práticas passadas, históricas, incluindo o legado colonial. Considerando que a polícia, como qualquer outra instituição, muda no tempo e no espaço e levando em conta o pouco conhecimento que se tem da linha evolutiva do modelo brasileiro de polícia e justiça, tentar-se-ia configurar esse modelo em diversos períodos de nossa história. Os erros e os acertos de nossos antepassados iriam nortear nossas ações atuais e futuras, tanto para acertar como para não errar.

Finalmente, numa perspectiva sincrônica, estabelecer-se-ia o quadro geral dos grandes desafios que a pós-modernidade coloca para a instituição policial atual, à luz das novas teorias e do novo contexto histórico do segundo milênio.

As polícias militares de todo o Brasil, diante do desafio do regime de exclusividade, introduzido nos anos 60 do século passado ⁶, produziram um farto material doutrinário, que eu chamo de *suporte científico*, que dá sustentação à sua prática cotidiana. No entanto, cada instituição conserva para si essa rica experiência, quando se sabe que a ciência é cumulativa e só pode evoluir a partir de uma base anterior. Caso contrário, a roda teria que ser reinventada todo dia, com grande desperdício de tempo e energia mental.

Cabe aqui uma observação. Falar de segurança pública no Brasil Colônia – ou até mesmo no Império – é uma impropriedade. Se a preocupação com a segurança existia, essa segurança estava longe de ser pública, um serviço que o Estado presta ao cidadão, porque o público e o privado se confundiam ⁷. A esfera individual e os valores que lhes são imanentes, a liberdade, a propriedade, a vontade, o pensamento, apenas começavam a ser descobertos e reconhecidos pelo Estado. O público está também

referido à organização urbana. Como se sabe, somente no ocaso do período colonial, surgiram aglomerações urbanas que justificassem políticas de segurança verdadeiramente públicas. Com essa ressalva, a expressão segurança pública poderia ser usada para analisar questões de lei e ordem, estratégias de defesa contra ameaças, instituições policiais, judiciais e penitenciárias, nos três séculos de colonização do Brasil.

Algumas teorias contemporâneas poderiam ser eleitas para a realização da análise do fenômeno policiológico, aprofundando ainda mais a sua compreensão. São elas: *a teoria estrutural; a teoria do reflexo material; a teoria da racionalização; a teoria das constantes burocráticas; teoria dos eixos funcionais; teoria das idéias-força da modernidade; teoria dos efeitos da urbanização.*

Teoria Estrutural

Do ponto de vista policiológico, importa menos a descrição minuciosa de fatos históricos de uma mesma categoria que o paralelo entre estes mesmos fatos. Claro que a fidelidade às fontes e a precisão dos relatos é requisito de uma historiografia científica. O que queremos dizer é que a preocupação eminentemente policiológica é a história comparada. Um exemplo poderá aclarar nossa proposição. O assassinato do imperador romano, Júlio César, no ano 44 A.C., por seu filho Brutus, e o atentado que vitimou o presidente dos Estados Unidos, John Kennedy, em 1963, atribuído a Lee Oswald, serão descritos com toda fidelidade pelos historiadores convencionais, o que é de extrema relevância para a historiografia. O policiólogo, no entanto, estará preocupado com as homologias entre um fato e outro, mesmo que entre eles mediem mais de dois mil anos. Pode-se observar que as vítimas desses criminosos eram os supremos magistrados de seus respectivos países. Esses não foram os únicos governantes a serem assassinados enquanto cumpriam seus mandatos. A história registra inúmeros casos. Pode-se, portanto, através da indução, enunciar a proposição geral de que governantes estão sujeitos a crimes políticos. Sob a perspectiva policiológica, é racional e prudente que se faça a segurança dessas pessoas.

Essa maneira de estudar a história parecerá fragmentada ou até confusa. Isso é natural porque o método de que nos valem não é o tradicional, isto é, aquele em que o historiador apresenta os fatos, de forma linear, numa ordem cronológica, numa rigorosa sucessão de causas e efeitos. Nossa perspectiva visa ao estabelecimento de uma estrutura comum aos fatos. Isto significa que estaremos fazendo um paralelo, uma aproximação, entre estruturas, problemas, soluções, situações, contextos de diferentes épocas, sem a preocupação cronológica. Ao longo do estudo, iremos estabelecendo ilações, suscitando problemas e hipóteses explicativas.

Importa entender o fenômeno policial no contexto da sociedade brasileira, vista numa “sinopse”, no sentido etimológico da palavra, pois é a única maneira de identificar mudanças e permanências, progresso e regresso institucionais.

Teoria da Racionalização

Outro pensador que pode nos ajudar a entender o vínculo entre o fenômeno policial e a superestrutura é Max Weber, quando estuda a origem do capitalismo moderno, definido por ele como a realização “de necessidades de um grupo humano, com caráter lucrativo e por meio de empresas, qualquer que seja a necessidade de que se trate”. Este importante pensador estabelece as condições prévias para a existência do capitalismo, transcritas a seguir: a) apropriação de todos os bens materiais de produção

(a terra, aparelhos, instrumentos, máquinas, etc.) como propriedades de livre disposição por parte das empresas lucrativas autônomas; b) liberdade mercantil ou liberdade do mercado; c) técnica racional, isto é, contabilizável até o máximo e mecanizada ao máximo; d) direito racional, isto é, direito que torne previsível a justiça e administração; e) trabalho livre, isto é, pessoas obrigadas a vender livremente sua atividade num mercado; f) comercialização da economia.

Para estabelecer estas condições, desencadeia-se uma racionalização geral da vida social, varrendo instituições antigas ou criando novas de acordo como figurino capitalista. Essa racionalização reflete-se no fenômeno da burocratização, no bom sentido, das organizações formais e instituições em geral. Mais uma vez fica demonstrado que as instituições estão radicadas no modo de produção da vida social. Parafraseando Montesquieu, as instituições não são “*prolem sine matre criata*”, filhas criadas sem mãe, mas estão radicadas, segundo nossos autores, na vida material da sociedade.

As forças policiais do período colonial, uma fase em que se fazia a transição do sistema feudal para o sistema capitalista, guardam os princípios, crenças e valores desse tipo de sociedade, o mesmo acontecendo quando a infra-estrutura continua sua marcha evolutiva, ao longo dos séculos XIX e XX.

Teoria das Constantes Burocráticas

Outro recurso metodológico refere-se a critérios para analisar instituições policiais análogas, em que se observam algumas regularidades significativas. Mais uma vez nosso estudo vai buscar a inspiração de Max Weber, que em seus estudos sobre as organizações, imaginou o tipo ideal de burocracia. Os atributos organizacionais de Weber, que estamos batizando com a designação de “constantes burocráticas”, são: divisão do trabalho; hierarquia de autoridade; normas extensivas; separação entre administração e propriedade; salário e promoção baseados na competência técnica. Aproveitando algumas dessas categorias, vamos identificar o que realmente varia de instituição para instituição e o que permanece, além de buscar entender o seu significado. Estabelecemos, então, os seguintes parâmetros:

Base legal: Toda e qualquer instituição policial depende de norma legal para existir, mudar ou se extinguir. São, por isso, denominadas instituições regulares, ou seja, submetidas a normas que disciplinam sua estrutura e funcionamento. Leis de criação da organização são a sua certidão de nascimento e até mesmo uma carteira de identidade, pois falam da natureza mesma da instituição. Estaremos citando sempre a base legal que criou, mudou ou determinou a extinção de forças policiais na nossa história.

Estrutura organizacional: Há uma diferença entre instituições sociais, associações voluntárias e organizações formais. Instituições sociais são comportamentos padronizados ou consagrados voltados para o atendimento às necessidades sociais básicas. A proteção do indivíduo e da comunidade contra fatores de desorganização oriundos da natureza ou de dentro da própria sociedade é uma necessidade. As pessoas que se especializam ou se dedicam a prover essa proteção, suas práticas culturais e técnicas formam a instituição. Associações voluntárias são grupos que se organizam com um objetivo definido e limitado. Pessoas que se juntam para protegerem o meio ambiente, lutar contra a violência, promover os direitos humanos, praticar esportes, etc. As organizações formais são grupos estruturados para a consecução de lucro. As grandes empresas são o melhor exemplo de organização. Em todos estes tipos existe a divisão do trabalho, ou seja, a preocupação com a definição das tarefas de cada pessoa,

porque é impossível todos fazerem tudo. Numa situação dessas reinaria o caos. Há tarefas ligadas ao comando e direção, apoio e execução. Quanto mais complexa é a organização, maior a especialização das tarefas. Esse trabalho de distinguir tarefas e ordená-las racionalmente dá origem aos organogramas ou estruturas organizacionais, imprescindível ao funcionamento de qualquer organização.

Missão: A missão é, em última análise, a necessidade social que será provida através da instituição. É a sua razão de ser e de existir. A definição da finalidade ou papel a ser desempenhado pela instituição e a canalização de esforços orgânicos para o cumprimento desse papel indica o seu grau de profissionalização e especialização.

Níveis hierárquicos: Vamos nos socorrer novamente de Max Weber, um grande estudioso das organizações formais ou burocracias, por ele consideradas estruturas de autoridade ou sistemas de controle social legítimo. É dele uma das mais citadas e exatas definições de poder, que ele diferencia das noções de autoridade e persuasão. Todas essas noções estão vinculadas à capacidade de uma pessoa influenciar o comportamento de outra. Quando essa capacidade vem amparada por lei ou convenção tem-se a autoridade. O poder decorre da capacidade de alguém impor a outrem a sua vontade, mesmo que haja resistência. O exercício do poder pode se dar de uma maneira ilegal ou ilegítima, quando falta autoridade àquele que se arroga o poder. Nem sempre é preciso empregar a autoridade ou o poder para que alguém influencie o comportamento de outrem. A pessoa que obedece decide não fazer qualquer tipo de questionamento a respeito dessa obediência, partindo do pressuposto de sua legitimidade. Esse tipo de obediência se dá por persuasão.

A hierarquia no interior de uma organização diz respeito à distribuição do poder aos seus integrantes. A investidura num determinado cargo ou numa posição hierárquica significa que está estabelecida uma autoridade com uma determinada parcela de poder. Na empresa, por exemplo, é possível distinguir o diretor geral, diretores setoriais, gerentes e pessoal de execução. Nas instituições militares, a escala hierárquica vincula postos e graduações a cargos e funções, privativas. Por exemplo, o cargo de comandante geral é privativo de coronel da ativa.

O número de níveis na escala hierárquica parece estar vinculado à maior ou menor complexidade da organização.

Recrutamento: A questão do recrutamento, amplo ou restrito, está ligado à profissionalização, que como veremos comporta graus. Por profissionalização entendemos um conjunto de fatores como a dedicação exclusiva, voluntariado, prática institucionalizada, que formam ou caracterizam uma categoria ou classe de trabalhadores. Instituições leigas ou não profissionais tendem a impor compulsoriamente determinadas funções e a convocar para elas toda a população.

Adestramento: A formação profissional é também um importante traço distintivo das forças policiais quando vistas sob o ângulo de sua evolução histórica.

Provimento dos Cargos: A forma como se preenchem os cargos na instituição indicam o seu grau de abertura à participação das camadas populares. Eleição ou nomeação pelo poder central, em dois extremos, e a escolha de nomes alternativos para decisão final da autoridade superior é uma forma intermediária entre formas autocráticas e democráticas de provimento de cargos públicos.

Compromisso: A função dos juramentos solenes, formais, que determinadas categorias profissionais fazem quando são investidos de funções na organização simboliza a grandiosidade e importância da instituição e, ao mesmo tempo, o valor do cargo. Os juramentos de presidentes, monarcas, altos funcionários do governo, etc., não são, quanto ao significado, muito diferente das alianças que os noivos se comprometem a usar, da toga que o juiz usa nos tribunais, da cruz que encima a torre das igrejas.

Todos estes signos ou sinais revelam o compromisso que as pessoas assumem ao ingressar em uma instituição. A análise desses sinais, portanto, nos coloca em contato direto com idéias, sentimentos e tradições da organização sob estudo.

Privilégios ou prerrogativas: O privilégio aqui não tem sentido pejorativo de desigualdade ou favorecimento indevido, em contraste com o tratamento igualitário que a lei deve dispensar a todo cidadão indistintamente. Privilégios são exceções a determinadas regras gerais ou direitos adicionais, deferidos a integrantes de instituições basilares numa dada sociedade. O privilégio só pode ser aceito se representar um incentivo ou motivação em face de um “munus” excessivamente pesado ou se representar forma de melhor exercitar os encargos profissionais. Evidentemente, há uma evolução, a partir do Estado absoluto até o Estado contemporâneo de orientação liberal, no sentido da supressão de todo e qualquer privilégio mesmo daqueles que diríamos são necessários e éticos.

Responsabilidade Penal e Disciplinar: O regime jurídico a que estão sujeitos os integrantes das forças policiais é também um importante aspecto definidor do seu caráter. Os bens ou interesses tutelados pela legislação e a forma dessa tutela mostram a intensidade do controle que em determinada época se impôs ao policial. Em geral, a responsabilidade penal se distribui em duas esferas: a penal e a disciplinar. A primeira encerra os delitos e as penas correspondentes e a segunda refere-se a infrações menos graves, às quais, entretanto, se atribui pena, privativa de liberdade, pecuniária ou reprimenda moral.

Armamento e Equipamento: Forças policiais colocam-se a serviço do direito. Como dizia Ihering, o direito sem a força é nada.⁸ Vinculados ao tipo de sociedade, o armamento e o equipamento das forças policiais, sobretudo o regime de sua aquisição, mostram exatamente os meios através dos quais a instituição exercia o controle social, quando era obrigada a valer-se do recurso extremo, a “ultima ratio”, que é o uso da força.

Teoria dos Eixos Funcionais

David Bayley⁹, um dos mais renomados cientistas de polícia dos Estados Unidos, usando o método comparativo, elabora importante análise sobre a estrutura e desenvolvimento da polícia nas mais importantes e significativas culturas do mundo como França, Inglaterra, Japão, Índia. Buscando pontos comuns através dos quais pudesse estabelecer generalizações, Bayley sustenta que pelo menos três aspectos caracterizam a polícia no mundo. São eles: caráter público; especialização e profissionalização.

Em linhas gerais, estas constantes estão assim definidas;

Uma polícia terá caráter público se for recrutada, paga e dirigida pelo governo. Público opõe-se a privado. Vigilantes, fiscais, vigias, seguranças, não são policiais porque falta-lhes esse caráter público.

A especialização se dá quando a instituição está voltada exclusivamente para o seu negócio, a sua missão, que é a aplicação da força.

A profissionalização diz respeito ao treinamento, à técnica e ao suporte científico para a prática cotidiana.

Todos esses ângulos de visão enriquecem muito qualquer análise que se queira empreender da instituição policial. Os critérios estabelecidos por Bayley, se aplicados às agências policiais brasileiras, antigas ou modernas, irão iluminar áreas que permanecem obscuros.

Idéias-força da Modernidade

Alguns ideais facilmente identificáveis orientam as ações humanas na Era Moderna. O primeiro desses ideais é a liberdade – liberdade religiosa, liberdade política, liberdade econômica, liberdade de pensamento. A restrição à liberdade, a opressão de segmentos sociais sobre outros, faz-se através de uma deformação da idéia de Estado. Num sistema de tirania, os funcionários, as autoridades, os serviços públicos, acabam como instrumentos de opressão. O Estado Absoluto é um bom exemplo de como uma casta pode dominar o conjunto da sociedade. Você deve ter percebido, em alguns documentos aqui em parte transcritos, o modo como o rei administrava seu império, literalmente seu. As leis são ordens pessoais, refletindo a sua vontade unilateral. Refere-se às repartições públicas como sendo coisas de sua propriedade: “minha Fazenda”, referindo-se ao órgão arrecadador de impostos; De fato, o soberano concentrava todos os poderes: era o executivo, o legislativo e judiciário. Não era possível distinguir nessa forma de Estado a esfera pública e a particular. Não havia privacidade que o Estado respeitasse. Não havia cidadãos, apenas vassallos, súditos.

O outro grande ideal é a igualdade – igualdade política, igualdade econômica, igualdade social. Liberdade e igualdade são variáveis interdependentes e se influenciam reciprocamente: uma não existe sem a outra. O Estado Absoluto legitimava a desigualdade. O povo era a camada da população encarregada dos serviços mecânicos, que não nobilitavam, eram considerados sórdidos. As pessoas do povo eram proibidas de ocupar cargos públicos e participar da vida política – tarefas reservadas à nobreza. Abaixo do povo, na condição de coisa, se colocavam os escravos.

O grande problema é que, malgrado todo o sangue derramado, as guerras sangrentas contra este tipo de dominação, esse processo não chegou ainda a seu termo. O Estado Absoluto não é coisa do passado. Está ainda muito presente na consciência coletiva, principalmente dos descendentes de negros, índios e brancos que não integravam o seleto clube dos nobres. Está presente na consciência dos que tinham privilégios e ainda lutam para mantê-los, mesmo em pleno apogeu do ideal libertário e igualitário. As instituições, principalmente policiais, guardam traços dessa cultura de opressão que se quer ultrapassar. Poucas gerações nos separam do pelourinho, das fogueiras da Santa Inquisição, das casas grandes e das senzalas.

É preciso discutir exatamente essa questão: qual o peso desse passado na adoção de posturas mais liberais e igualitárias por parte da polícia no trato do cidadão? Uma polícia comunitária tem como pressuposto o desejo de abertura à participação popular. O cliente satisfeito ou a satisfação do cliente é a meta final de uma maior democratização do serviço policial. Como pretendemos demonstrar, uma política de participação popular irá implicar numa nova concepção do papel da polícia na sociedade. Cumpre também, com essas informações sobre a história das forças policiais, tornar inteligível o processo de mutação em que estão envolvidas a sociedade e a polícia.

Teoria do Reflexo Material

Dados do contexto econômico, político e social do período histórico estudado devem acompanhar qualquer explanação sobre fatos e acontecimentos. Isto porque partimos do pressuposto de que a estrutura policial guarda uma íntima relação com esses dados. Dezenas de autores tentaram estabelecer teorias para explicar esta relação. A mais conhecida é a posição de Karl Marx, um dos grandes pensadores do século XIX, que, na tentativa de explicar as contradições existentes no interior de uma sociedade,

defende a idéia de que a vida institucional é reflexo da vida material. O que esse pensador quer mostrar é que não se pode entender a natureza de uma instituição a não ser pela vida econômica da sociedade em que ela está colocada. A classe social economicamente dominante dominaria também o Estado, a escola, a religião, através de sua ideologia. Eis o que Marx declara:

Na produção social de sua vida, os homens contraem determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a uma determinada fase de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e espiritual em geral. Não é a consciência do homem que determina o seu ser, mas, pelo contrário, o seu ser social é que determina a sua consciência.¹⁰

Teoria da Urbanização – O Argumento Convencional

O objetivo desse tópico é fornecer algumas informações sobre os problemas de ordem e segurança com os quais a polícia tinha de lidar; sobre o sistema penal e processual penal vigente em cada período histórico, bem como indicações a respeito das idéias penais. Estatísticas criminais são praticamente inexistentes, principalmente no período colonial. Sabe-se que o problema criminal sempre esteve presente em nossa vida social, a partir do descobrimento. Através de cartas dos governadores, alguns depoimentos de historiadores e viajantes, é possível reconstituir o clima de insegurança e medo vivido por nossos antepassados. Tentando entender a ocorrência do crime e a eclosão da violência, indicações poderão dadas também acerca do fenômeno da industrialização e da urbanização¹¹ e do seu impacto sobre as forças policiais.

Através dessas mesmas fontes, pode-se deduzir a forma como a polícia interagiu com seu públicos, o escravo, o índio, o operário, o fidalgo e o nobre, no absolutismo, e a evolução desse tratamento sob os postulados da democracia liberal.

¹ Pessoa, Mário. *O Direito da Segurança Nacional*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora; Revista dos Tribunais, 1971.

² É uma opinião recorrente em vários autores. Antônio Luiz Paixão, um dos primeiros a se aventurar no estudo da instituição policial brasileira, reconhecia que “a polícia é mais temida que conhecida pelos intelectuais brasileiros” (Paixão, Antônio Luiz. Crimes e Criminosos em Belo Horizonte – 1932 – 1978. In: *Crime, Violência e Poder*. (Org. Paulo Sérgio Pinheiro), São Paulo: Brasiliense, 1983).

³ Almeida, Klinger Sobreira. *Mensagens Profissionais*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1988.

⁴ Conhecida pesquisa realizada em 1972, pelo Kansas City Police Department e a Police Foundation, destinada a testar a validade do policiamento ostensivo rotineiro. (Ver: Kelling, George et al. The Kansas City Preventive Patrol Experiment. A Summary Report. Washington, Police Foundation, 1974)

⁵ A polícia como objeto de pesquisa acadêmica tem uma cronologia infelizmente ainda não inventariada.

⁶ Essa reforma foi introduzida pelo Decreto-Lei Federal 667, de 02 de julho de 1969, que reorganizou as polícias militares e corpos de bombeiros militares dos Estados, pelo Decreto-Lei Federal 1.072, de 30 de dezembro de 1969, que deu nova redação ao artigo 3º, letra “a”, do referido Decreto-Lei 667, e do Decreto Federal 66.862, de 08 de julho de 1970, que aprovou o Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200).

⁷ Ver a este respeito Novais, Fernando. Condições da Privacidade na Colônia. In: *História da Vida Privada no Brasil: cotidiano e vida privada na América Portuguesa / organização Laura de Mello e Souza*. – São Paulo: Companhia das Letras, 1997, p. 13-39. O autor estabelece as “condições de possibilidade” da vida privada nos quadros da colonização portuguesa no Novo Mundo. Outros trabalhos

como o de Laura de Mello e Souza (Desclassificados do Ouro, a pobreza mineira no século XVIII, Rio de Janeiro, Edições Graal, 1986) poderão ilustrar a essa teoria.

⁸ Ihering, Rudolf. *A luta pelo direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2.001

⁹ Bayley, David. *Patterns of Policing. A Comparative International Analysis*. New Jersey, Rutgers University Press, 1985.

¹⁰ Marx, K. Prefácio à “Contribuição à Crítica da Economia Política”. In Karl Marx e Friedrich Engels – Textos. São Paulo: Edições Sociais, vol II.

¹¹ A respeito da vinculação entre urbanização rápida e crescimento de índices criminais, Antônio Luiz Paixão apresenta um importante estudo, tendo como pano de fundo o crescimento da população de Belo Horizonte e os números da criminalidade no período 1932 – 1978. Além disso, fornece indicações bibliográficas sobre o assunto. Ver Paixão, Antônio Luiz. *Crimes e Criminosos em Belo Horizonte – 1932 – 1978*. In: *Crime, Violência e Poder*. (Org. Paulo Sérgio Pinheiro), São Paulo: Brasiliense, 1983.