

A CIÊNCIA DA POLÍCIA E O
NOVO PROFISSIONALISMO: BITTNER À LUZ DE CLAUSEWITZ

Tiago Cerqueira Campos

TESE SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DA COORDENAÇÃO DOS
PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS REQUISITOS
NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIAS EM
ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

Aprovada por:

Prof. Domicio Proença Júnior, D.Sc.

Prof. Eugenio Pacelli Diniz Costa, D.Sc.

Profa. Jacqueline de Oliveira Muniz, Ph.D.

RIO DE JANEIRO, RJ – BRASIL
FEVEREIRO DE 2005

CAMPOS, TIAGO CERQUEIRA

A Ciência da Polícia e o Novo
Profissionalismo: Bittner à Luz de Clausewitz
[Rio de Janeiro] 2005

VIII, 57 p. 29,7 cm (COPPE/UFRJ,
M.Sc., Engenharia de Produção, 2005)

Tese – Universidade Federal do Rio de
Janeiro, COPPE

1. Estudos Estratégicos

I. COPPE/UFRJ II. Título (série)

À memória de
Maria Eulália Cerqueira,
que se foi em 2004.
Eu nunca te esquecerei.

AGRADECIMENTOS

Essa dissertação materializa minha trajetória de Mestrado e, ao mesmo tempo, marca seu término. Neste percurso, tantas foram as idéias, os incentivos, o suporte que recebi de todos que menciono a seguir que, para lhes fazer completa justiça, seus nomes deveriam igualmente constar como autores deste trabalho.

O primeiro nome é o do professor Domício Proença Júnior. Desde o início do meu interesse pelos Estudos Estratégicos fui calorosamente acolhido e sabiamente instruído por ele. Mas ressalvo aqui que as lições que aprendi no convívio com professor Domício vão muito além das científicas e acadêmicas.

Outros dois nomes são os de Rafael Ávila e Wilson Lauria (e sua esposa Jacqueline Lauria), meus amigos e colegas de Mestrado. Tê-los como companheiros de jornada foi um privilégio, e não consigo sequer imaginar como teria chegado ao final sem a ajuda de vocês.

Não poderia me esquecer de mencionar aqui o apoio e presteza recebidos dos membros do Grupo de Estudos Estratégicos Mauro Mosqueira Gomes, Salvador Ghelfi Raza, Marco Cepik, Érico Duarte, Leonardo Quirino, Eugenio Diniz e Jacqueline Muniz. Sou especialmente grato ao professor Diniz e à professora Muniz pela delicadeza em aceitar avaliar essa dissertação.

Em todos os momentos de alegria e de dificuldade pude igualmente contar com o carinho e a solidariedade de meus amados familiares. Meus pais Paulo e Maria Alice, meus irmãos Paulim e Cynthia, minha tia e segunda mãe Iara e minha avó Maria Eulália (*in memoriam*) sempre foram presença e amparo indispensáveis na minha vida. Sou também grato a Sandra, Heitor, Helena, Adamásio, Marilza, Rafael, Rodrigo, Cornélio, Neneca, Aline, Ricardo, Josaphat, Guilhermina, Mateus e Marina.

Algumas pessoas me acompanharam e me motivaram em vários momentos, e seus nomes listo fora de ordem: Mário, Júlio, Dermeval, Danny, Henrique, Paulo César, senhor Nonô, senhor Antônio, Sueli, Fátima e Lindalva.

A todas as pessoas mencionadas, meus sinceros agradecimentos por tudo; vocês são as melhores que alguém pode conhecer. Quanto aos muitos erros que cometi, saibam que são fruto exclusivamente de minha inépcia.

Por todo o período de duração do Mestrado fui financeiramente suportado por uma bolsa de estudos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Resumo da Tese apresentada à COPPE/UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Ciências (M.Sc.)

A CIÊNCIA DA POLÍCIA E O
NOVO PROFISSIONALISMO: BITTNER À LUZ DE CLAUSEWITZ

Tiago Cerqueira Campos

Fevereiro/2005

Orientador: Domício Proença Júnior

Programa: Engenharia de Produção

Esta dissertação apresenta uma proposta de abordagem científica do fenômeno policial a partir do Programa de Pesquisa Científica Clausewitziano, segundo os critérios epistemológicos de Imre Lakatos. A ligação entre as teorias de Carl von Clausewitz e Egon Bittner se dá a partir de seu objeto comum: o uso da força. Nesse sentido, as três dimensões analíticas da guerra segundo Clausewitz (política, tática e estratégia) encontram sua contraparte na teoria de Bittner. Tal ligação ainda é comprovada pela formação de conteúdo empírico adicional corroborado, marca da progressividade do Programa de Pesquisa Científica Clausewitziano. Com relação às práticas policiais, propõe-se que o novo profissionalismo é o modelo organizacional condizente com aquelas práticas.

Abstract of Thesis presented to COPPE/UFRJ as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Science (M.Sc.)

THE SCIENCE OF POLICE AND THE
NEW PROFESSIONALISM: BITTNER IN THE LIGHT OF CLAUSEWITZ

Tiago Cerqueira Campos

February/2005

Advisor: Domício Proença Júnior

Department: Production Engineering

This dissertation explores the scientific approach of the phenomenon of the police. It does so from the point of view of a Clausewitzian Scientific Research Program, itself an application of Imre Lakatos' epistemological considerations. The connection between the theories of Carl von Clausewitz and Egon Bittner derives from their common object: the use of the force. The dissertation applies the analytical dimensions of Clausewitz's theory of war (politics, tactics and strategy) to Bittner's theory of the police. It establishes that the Clausewitzian Scientific Research Program has corroborated excess empirical content, and this corresponds to the progressive character of the Clausewitzian Program. This has implication to police practice, in that it suggests that the approach of the new professionalism is the organizational model that comes closer to addressing the actual contents of police work.

ÍNDICE

| | | |
|--------|--|----|
| 1) | INTRODUÇÃO | 01 |
| 2) | A NORMATIVIDADE DOS PROGRAMAS DE PESQUISA CIENTÍFICA DE LAKATOS E O PROGRAMA CLAUSEWITZIANO | 05 |
| 2.1) | <i>O PROGRAMA DE PESQUISA CIENTÍFICA CLAUSEWITZIANO</i> | 08 |
| 2.1.1) | O NÚCLEO DURO DO PROGRAMA CLAUSEWITZIANO | 10 |
| 2.1.2) | A HEURÍSTICA NEGATIVA DO PROGRAMA CLAUSEWITZIANO | 11 |
| 2.1.3) | A HEURÍSTICA POSITIVA DO PROGRAMA CLAUSEWITZIANO | 11 |
| 2.1.4) | UM CINTURÃO PROTETOR DO PROGRAMA CLAUSEWITZIANO: A TEORIA DA POLÍCIA DE EGON BITTNER | 12 |
| 3) | A CIÊNCIA DA POLÍCIA: DA TEORIA DE BITTNER À SUA VINCULAÇÃO AO PROGRAMA DE PESQUISA CLAUSEWITZIANO | 13 |
| 3.1) | <i>O CONTEXTO POLÍTICO DA DISCUSSÃO CIENTÍFICA DOS ESTUDOS ESTRATÉGICOS: O DILEMA DA SEGURANÇA E O DILEMA DA LEI E ORDEM</i> | 14 |
| 3.2) | <i>DEFINIÇÃO DE GUERRA, USO REAL E POTENCIAL DA FORÇA E AS DIMENSÕES DA GUERRA</i> | 18 |
| 3.2.1) | DEFINIÇÃO DE GUERRA, USO REAL E POTENCIAL DA FORÇA | 18 |
| 3.2.2) | AS TRÊS DIMENSÕES DA GUERRA: POLÍTICA, TÁTICA E ESTRATÉGIA | 21 |
| 3.3) | <i>A TEORIA DA POLÍCIA DE BITTNER À LUZ DA TEORIA DA GUERRA DE CLAUSEWITZ</i> | 23 |
| 3.3.1) | CONSIDERAÇÕES POLÍTICAS | 24 |
| 3.3.2) | CONSIDERAÇÕES TÁTICAS | 27 |
| 3.3.3) | CONCLUSÕES PARCIAIS | 30 |
| 3.3.4) | CONSIDERAÇÕES ESTRATÉGICAS: A IDÉIA DE POLÍCIA E SUA PRESERVAÇÃO | 32 |
| 3.4) | <i>CONCLUSÃO</i> | 36 |
| 4) | MODELOS DE ORGANIZAÇÃO POLICIAL: O PROFISSIONALISMO E O NOVO PROFISSIONALISMO | 38 |
| 5) | CONCLUSÃO: O PROGRAMA DE PESQUISA CLAUSEWITZIANO É A CIÊNCIA DA POLÍCIA | 43 |
| 6) | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS CITADAS | 46 |
| 7) | NOTAS DE FIM | 52 |

1) INTRODUÇÃO

Esse trabalho tem como proposta fundamental uma abordagem científica da polícia. A relevância deste tema pode ser observada a partir de cinco pontos de vista. Para a reflexão acadêmica, a empiria (os fatos) sobre polícia não existe por si mesma; ela depende de um enquadramento teórico que lhe dê significado e estabeleça relações de causa e efeito – ou seja, uma base empírica sobre o fenômeno policial é um enquadramento *teoricamente construído* da realidade (LAKATOS, 1998; LAKATOS, 1999). Para a elaboração de políticas de Segurança Pública, a ciência da polícia, ao possibilitar a revelação de fatos até então encobertos, indica que existem mais elementos responsáveis pela manutenção da ordem pública numa sociedade do que simplesmente a ação da polícia (PROENÇA JÚNIOR, 2004). Para o policial individual, uma teoria científica da polícia oferece uma versão da realidade que supera sua experiência individual, permitindo que ele, por um lado, avalie a sua vivência e a de outros e converta algum fato em conhecimento; por outro, enquadre uma situação nova de maneira criteriosa, tomando decisões consistentes (PROENÇA JÚNIOR, 2003). Para a Engenharia de Produção, a ciência da polícia permite delinear um modelo de organização que corresponda às necessidades do trabalho policial (PROENÇA JÚNIOR, 2004; PROENÇA JÚNIOR e BARTHOLO, 2003). Por fim, para o cidadão, a ciência da polícia é capaz de qualificá-lo a responder à mais relevante questão sobre a polícia, que afeta diretamente sua vida: que polícia queremos? Ou como propõe COUPER (1983: 11), “A polícia é eficiente em cumprir com as responsabilidades que têm com a comunidade?”.

Apesar da indiscutível importância de uma abordagem científica da polícia, seu conteúdo se encontra indefinido em alguns dos mais influentes autores dos estudos policiais. Isso porque estes autores não propõem elaborar uma teoria da polícia propriamente dita, nem discutir sobre uma ciência da polícia, mas sim apresentar respostas a questões específicas acerca do fenômeno policial. SKOLNICK (1994), originalmente publicado em 1966, se propõe a mostrar de que forma o dilema da lei e ordem se constitui no principal problema que a polícia enfrenta enquanto instituição em

uma sociedade democrática. MUIR JR. (1977), por sua vez, busca entender o que é um bom policial, o que ele pensa e faz que o diferencia de um mau policial. KLOCKARS (1985), a seu turno, pode ser considerado mais um historiador da polícia e um intérprete de outros teóricos dos estudos policiais (Bittner e Muir Jr.) do que propriamente um teórico de polícia. Mais recentemente, RATHZ (2003) oferece uma síntese das práticas policiais com relação ao uso real de força.

Ao contrário desses autores, Egon Bittner se propõe a oferecer uma teoria estrutural da polícia (BITTNER, 2003c), que será objeto do presente trabalho. Sua importância para um entendimento científico da polícia vai além do que o próprio Bittner supôs. PROENÇA JÚNIOR (2004) expôs sinteticamente o que seria a sua visão sobre a ciência da polícia, ao comentar o artigo *Florence Nightingale procurando Willie Sutton: uma teoria da polícia* (BITTNER, 2003c):

“Em primeiro lugar, a essência, o núcleo duro de uma teoria: a polícia como agente do *mandato do uso da força no Estado de Direito*, e os desdobramentos que daí decorrem e que superam e explicam muito mais que as alternativas anteriores, num exercício cabal de conteúdo empírico excedente, marca do vigor da proposta de uma nova teoria num programa de pesquisa científica. Diria, até, no nascedouro de um programa de pesquisa científica” (PROENÇA JÚNIOR, 2004: 14; itálicos originais).

Esta visão retoma seu posicionamento expressado em uma outra ocasião (PROENÇA JÚNIOR, 2003c):

“Ao longo dos último 30 anos, a proposta teórica de Egon Bittner se afirmou como sendo o cerne de um Programa de Pesquisa Científica dos Estudos Policiais. Esta proposta se encontra expressa em seu texto “*Florence Nightingale em perseguição a Willie Sutton*”¹, de 1974, entre outros” (PROENÇA JÚNIOR, 2003c: 24).

¹ Aqui, Proença Júnior se vale do texto original, escrito em inglês, que se intitula *Florence Nightingale in Pursuit of Willie Sutton*, publicado em 1974; daí a diferença no título com relação a BITTNER (2003c). Mas se trata, rigorosamente, do mesmo texto.

Destes excertos analíticos de Proença Júnior podemos extrair duas idéias centrais: a teoria de Bittner, conforme exposta em “Florence Nightingale”, é a ciência da polícia, segundo a normatividade dos programas de pesquisa científica lakatosiana; e ela corresponde a um programa de pesquisa próprio, nascente, cujo objeto é o fenômeno policial.

Que a teoria de Bittner seja uma abordagem científica sobre a polícia não nos resta a menor dúvida, e demonstraremos isto no decorrer deste texto. Entretanto, se adotarmos a postura de Proença Júnior de que Bittner forma um programa de pesquisa próprio, estaremos desconsiderando, a nosso ver desnecessariamente, as lições que podem ser apreendidas a partir de um sólido corpo teórico científico sobre o uso da força já existente: a teoria da guerra de Carl von Clausewitz. Além disso, o núcleo duro do programa de pesquisa clausewitziano – qualquer ato de força com finalidade política – está um degrau abaixo na escada do raciocínio com relação a um programa bittneriano independente – o mandato do uso da força no contexto do Estado de Direito. Sendo assim, a teoria de Bittner é um anel protetor, uma aplicação do entendimento clausewitziano do uso da força a um fenômeno específico, a polícia, ainda que Bittner (2003) não faça referência a Clausewitz em sua obra.

Sendo assim, este texto tem uma dupla pretensão: a primeira delas é, partindo-se da discussão normativa de Lakatos e do programa de pesquisa clausewitziano, associar a teoria de polícia de Egon Bittner a este programa de tal forma que fique demonstrado que ele é a ciência da polícia. Esta ligação deve ser substantivamente feita de modo a não deixar dúvidas sobre a alternativa de a teoria de Bittner se consolidar em um programa de pesquisa próprio. A segunda é analisar qual modelo organizacional de polícia mais se aproxima das demandas por sua existência oriundas da sociedade e expostas pela ciência da polícia.

Antes, gostaríamos de fazer duas ressalvas. A primeira é que o programa de pesquisa clausewitziano é assim chamado em tributo a Carl von Clausewitz (1780-1831), o primeiro cientista a fazer da guerra um objeto científico. Ao falecer, aos 51 anos, Clausewitz nos legou um estudo da guerra esplêndido, porém inacabado. Coube aos cientistas da atualidade, primeiramente, a tarefa de organizar seus escritos para,

então, buscar amadurecer seus entendimentos.² A segunda é que em nosso texto iremos tratar a polícia enquanto *categoria analítica*; assim, não iremos levar em consideração sua divisão entre Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros etc.

Para executarmos nossas intenções, dividiremos este texto em quatro partes, além desta Introdução. Na primeira, retomaremos os critérios lakatosianos de demarcação, ordenando o programa de pesquisa científica clausewitziano (construído a partir da teoria da guerra de Clausewitz) com base nesses critérios. A seguir, analisaremos a teoria da polícia de Bittner e demonstraremos a viabilidade de ela se ligar integralmente ao programa de pesquisa clausewitziano, fazendo deste a ciência da polícia. Após, mostraremos quais as práticas policiais são mais condizentes com a proposição científica da polícia. Por fim, algumas conclusões são feitas.

Uma última observação sobre as convenções adotadas neste texto se faz necessário. As notas de rodapé são numeradas numa única seqüência (1, 2, 3...) e apresentam considerações complementares ao corpo da dissertação. As notas de fim, também numeradas numa única seqüência (i, ii, iii...) apresentam citações no idioma em que aparecem originalmente, quando este não é o português.

² Imaginamos que haverá quem se espante quando relacionamos os termos “guerra” e “polícia”. Entretanto, ressaltamos aqui e mostraremos mais à frente que a definição *clausewitziana* de guerra possui significado estrito no âmbito dos Estudos Estratégicos. Ademais, Lakatos nos lembra que “o valor cognitivo de uma teoria não tem nada a ver com a sua influência sobre a mente das pessoas. A crença, a adesão e a compreensão são estados da mente humana. Mas o valor científico e objetivo de uma teoria é independente da mente humana que a concebe ou compreende. O seu valor científico depende apenas do suporte objetivo que essas conjecturas encontrem nos factos”(LAKATOS, 1998a: 12; sublinhados adicionados).

2) A NORMATIVIDADE DOS PROGRAMAS DE PESQUISA CIENTÍFICA DE LAKATOS E O PROGRAMA CLAUSEWITZIANO

Um dos principais temas que Lakatos dedicou em seus escritos (foi um filósofo prolífico, tendo morrido com apenas 52 anos) foi a avaliação dos empreendimentos de demarcação entre pseudo-ciência e ciência existentes e a forma com que estes aferiam a superioridade de uma entre duas teorias científicas concorrentes. Nesta empreitada, Lakatos percebeu-se insatisfeito com o desempenho daquelas tentativas perante o “tribunal da história”; veio, então, a propor o *falsificacionismo metodológico sofisticado*, também conhecido por *metodologia dos programas de pesquisa científica* (LAKATOS, 1998; 1999).³

Para Lakatos, a unidade descritiva das realizações científicas não é uma teoria isolada, mas sim um *programa de pesquisa*. Isto porque na medida em que uma teoria for capaz de se reformular e continuar predizendo novas descobertas, ela continua vigorosa, porém já não é a mesma teoria anterior. Portanto, para Lakatos, só há comprovação – ou refutação – não de uma teoria em particular, mas de uma série de teorias interligadas entre si: “só uma série de teorias e não uma *teoria* isolada pode ser considerada científica ou não científica: a aplicação do termo ‘científica’ a uma *única* teoria é um erro de classificação” (LAKATOS, 1999a: 40; itálicos originais).⁴

Lakatos (1998a; 1998b; 1999a), então, delineia a estrutura dos programas de pesquisa melhor arranjados. Estes constituem-se de um *núcleo duro* ou central, infalseável, que os caracterizam; e de um *cinturão protetor* de hipóteses auxiliares destinado a proteger o núcleo da refutação. Um programa também é composto por regras metodológicas: algumas delas dizem quais caminhos de pesquisa evitar (*heurística negativa*), já que o núcleo de um programa é irrefutável por decisão

³ Uma introdução ao pensamento de Lakatos, retomando não só seu critério de demarcação mas também seus demais escritos filosóficos e matemáticos, tem lugar em LARVOR (1998).

⁴ A própria *Ciência*, como um todo, pode ser vista como um grande programa de pesquisa, mas, assim como Lakatos (1999a: 54-55), estamos interessados apenas em programas de pesquisa particulares.

metodológica de seus proponentes; e quais caminhos perseguir para modificar ou sofisticar o refutável cinturão protetor (*heurística positiva*).

Conhecida a organização de um programa de pesquisa, Lakatos estabelece as normas tanto para a sua aceitação (critério de demarcação científica) quanto para a sua falsificação. No caso da primeira, a aceitação de um programa de pesquisa como ciência está vinculada à sua confrontação com outro programa e à sua capacidade de revelar novos fatos:

“Para o falsificacionista sofisticado, uma teoria só é ‘aceitável’ ou ‘científica’ se, comparativamente à sua antecessora (ou rival), apresenta um conteúdo empírico corroborado adicional, ou seja, apenas se conduzir à descoberta de novos factos. Esta condição pode ser analisada dividindo-a em duas cláusulas: que a nova teoria apresenta um conteúdo empírico adicional (‘aceitabilidade 1’) e que algum desse conteúdo adicional está verificado (‘aceitabilidade 2’). A primeira cláusula pode verificar-se imediatamente por meio de análise lógica *a priori*; a segunda só pode ser verificada empiricamente, e isso pode levar um tempo indefinido” (LAKATOS, 1999a: 36-37).

Da mesma forma, para a eliminação ou falsificação de uma teoria, Lakatos determina que:

“Para o falsificacionista sofisticado, uma teoria científica *T* é *falsificada* se e somente se foi proposta outra teoria *T'* com as seguintes características: (1) *T'* apresenta, comparativamente a *T*, um conteúdo empírico adicional. Ou seja, prediz *novos factos*, improváveis ou mesmo proibidos à luz de *T*; (2) *T'* explica os resultados prévios de *T*, ou seja, todo o conteúdo não refutado de *T* é incluído (dentro dos limites do erro observacional) no conteúdo de *T'*; e (3) algum do conteúdo adicional de *T'* é corroborado” (LAKATOS, 1999a: 37; itálicos originais).

Lakatos pretendeu com isso indicar que é sempre possível que um programa de pesquisa se modifique para dar conta de alguma anomalia e que a sua falsificação não ocorre antes da emergência de outro melhor. “(...) *nenhuma experiência, informe*

experimental, enunciado decorrente da observação ou hipótese falsificadora de nível baixo e bem corroborada, tomadas isoladamente, poderão conduzir à falsificação. Não há falsificação anteriormente à emergência de uma teoria melhor” (LAKATOS, 1999a: 40; itálicos originais).

No confronto entre programas de pesquisa rivais, os formuladores de cada um procuram ajustá-los aos fatos – ou às anomalias encontradas. Um programa *progride* na medida em que este ajuste mantém a capacidade da teoria de predizer fatos novos, ou seja, seu crescimento teórico antecipa seu crescimento empírico. Ao contrário, um programa *degenera* se aquele ajuste permite explicar apenas fatos passados, descobertos acidentalmente ou antecipados por um programa rival, isto é, seu crescimento teórico corre atrás do crescimento empírico (LAKATOS, 1998b: 31-39; 1999a: 54-61). Em outras palavras,

“É [o cinturão protetor] de hipóteses auxiliares que tem que suportar os embates dos testes e ser [ajustado] e [reajustado] ou até completamente [substituído], para defender o núcleo tornado assim mais firme. Um programa de [pesquisa] é bem sucedido se tudo isto conduz a uma alteração de problemas progressiva; fracassa, se tudo isto conduz a uma alteração de problemas degenerativa” (LAKATOS, 1999a: 55).

Por fim, nós não nos aderimos à construção epistemológica lakatosiana arbitrariamente. Não nos parece ser este o momento oportuno de reproduzir a plenitude do raciocínio de Lakatos; detivemo-nos apenas na exposição de seus fundamentos, que julgamos suficientes para os objetivos dessa dissertação. Mas é importante registrar que ele tinha consciência, discutiu, testou e superou as tentativas de epistemológicas anteriores, com destaque para o modelo de Thomas Kuhn sobre as revoluções científicas, o falsificacionismo dogmático e o falsificacionismo metodológico “ingênuo” de Karl Popper (LAKATOS, 1998; 1999).

2.1) O programa de pesquisa científica clausewitziano

Nesta seção, pretendemos formular uma primeira configuração da organização do programa de pesquisa científica clausewitziano⁵ para, então, apresentarmos nossa proposta de abordagem científica da polícia, sempre atentando para os critérios lakatosianos acima apresentados. Antes, porém, é preciso que resgatemos o resultado do teste empírico que aferiu a cientificidade da obra de Clausewitz, realizado por DINIZ (2002), a fim de não correremos o risco de investir esforço em um programa degenerescente.⁶

A principal dificuldade enfrentada por Diniz (2002) para aferir a cientificidade da teoria da guerra de Clausewitz não foi com a inacabada obra deste autor – cuja consistência interna foi demonstrada pelo próprio Diniz (2002a)⁷ – mas antes encontrar uma teoria alternativa que atendesse aos critérios mínimos de consistência e coerência internas. Não é qualquer formulação que pode ser considerada uma teoria rival; ela deve atender aos quesitos de lógica interna e apresentar algum conteúdo empírico.⁸ Diante de quase nenhuma alternativa, Diniz propõe que o teste de aferição da cientificidade da teoria clausewitziana da guerra seja feito tomando-se como teoria rival a obra de KEEGAN (1994).⁹

⁵ Reconhecemos o caráter experimental da configuração do programa de pesquisa clausewitziano que propomos nesse trabalho, uma vez que as tentativas de relacionamento entre epistemologia e Estudos Estratégicos são recentíssimas e contam somente – cremos que em âmbito global – com a tese doutoral de DINIZ (2002) e com os trabalhos apresentados ao *Research and Education in Defense and Security Studies Seminar* (REDES) de 2003 por DINIZ (2003), PROENÇA JÚNIOR (2003d) e RAZA (2003).

⁶ Versões anteriores sobre a centralidade da teoria da guerra de Clausewitz para o entendimento do uso da força tiveram lugar em PROENÇA JÚNIOR e DINIZ (1998) e em PROENÇA JÚNIOR, DINIZ e RAZA (1999). Ambas as obras, porém, foram superadas por DINIZ (2002).

⁷ Este capítulo corrigiu 170 anos de injustas acusações feitas ao *Da Guerra* (e ao próprio Clausewitz), que resultavam de leituras parciais de sua obra, incompleta em virtude de sua morte. Para uma apresentação da vida de Clausewitz, tendo como pano-de-fundo a época em que viveu, vide PROENÇA JÚNIOR e DINIZ (2002).

⁸ Nas palavras de DINIZ (2002b: 143): “A maior parte das construções alternativas à clausewitziana não chega a poder ser colocada como um possível programa de pesquisa rival, uma vez que não atendem ao mesmo propósito. Na verdade, na maior parte dos casos, não se trata de construir uma teoria científica da guerra; antes, seus proponentes estão interessados em encontrar ‘regras para a vitória’, supostamente alternativas às prescrições clausewitzianas – identificadas, naturalmente, conforme a preferência dos autores... Em alguns casos, tais regras são baseadas supostamente numa investigação histórica; entretanto, trata-se na maior parte das vezes de uma enumeração de casos elencados sem cuidado (...); outras vezes, pura e simplesmente, com base na falsificação deliberada da história para a produção de ‘fatos’...”.

⁹ Ainda que Diniz tenha optado por esta teoria, ele admite que as incorreções presentes na obra de Keegan são tantas que ele mesmo, Diniz, se viu obrigado a prestar um auxílio na retificação de várias

Essencialmente, este teste examinou uma situação histórica não investigada por nenhum dos dois autores em suas obras – a transição entre a Confederação Tribal e o estabelecimento da Monarquia do povo de Israel. Diniz (2002b) teve o cuidado de escolher este caso histórico por pretender que qualquer forma organizacional da sociedade semelhante a um estado (fosse ele arcaico ou moderno) estivesse ausente.¹⁰ Interessa para nós, aqui, as conclusões a que ele chegou no teste, as quais transcrevemos a seguir:

“Ao fim e ao cabo, pode-se afirmar que Clausewitz passou no teste de cientificidade de Lakatos (...): Clausewitz apresenta uma possibilidade que é incompatível com a proposição rival de Keegan – no caso, Clausewitz identifica a possibilidade de uma transformação social em larga escala, movida pelos desafios impostos por um oponente cuja capacidade de guerrear seja incompatível com as limitações guerreiras da sociedade desafiada, ao passo que essa situação é proibida pela teoria de Keegan. Ou seja, o programa de pesquisa clausewitziano apresenta um excedente de conteúdo empírico com relação ao programa de pesquisa rival. Por sua vez, o conteúdo empírico de Keegan (...) é compatível com o programa clausewitziano, pois este, ao incluir as paixões na trindade esquisita da guerra, dá conta de eventuais resistências a uma transformação social em larga escala, naturalmente com o risco de destruição daquela sociedade. Por fim, viu-se (...) uma corroboração do excedente de conteúdo empírico do programa clausewitziano, ao se identificar historicamente uma sociedade, que não tinha nenhum elemento que pudesse identificá-la como um estado, sequer arcaico, sofrendo uma transformação política e cultural decorrente de um desafio político externo.

A conclusão de todo esse exame é, então, que a *teoria clausewitziana é uma teoria científica, de acordo com as exigências rigorosas da epistemologia contemporânea*” (DINIZ 2002b: 182; itálicos originais).

inconsistências internas que Keegan cometeu, a fim de poder levar a cabo o teste empírico pretendido (DINIZ, 2002b: 144-150).

¹⁰ O relato completo desse teste se encontra em DINIZ (2002b: 150-182).

A partir dos resultados obtidos por Diniz (2002b) e com base em nossa proposta, podemos configurar o que seja o programa clausewitziano, com relação a seu núcleo duro, sua heurística negativa e positiva e seu cinturão protetor objeto de nossa proposição nessa pesquisa.

2.1.1) O núcleo duro do programa clausewitziano

Em primeiro lugar, o núcleo duro do programa clausewitziano encontra-se exposto justamente na parte da teoria de Clausewitz que, reconhecidamente, corresponde à forma mais acabada de seu pensamento: o capítulo 1 do livro I. (CLAUSEWITZ, 1993: 83-101).¹¹ Neste capítulo encontra-se o ponto de partida do núcleo duro daquele programa, qual seja, a sua definição de guerra (seção 2, capítulo 1, livro I):

*“A guerra é, portanto, um ato de força para compelir nosso oponente a fazer a nossa vontade”*ⁱ (CLAUSEWITZ, 1993: 83; itálicos originais).¹²

Sem nos aprofundarmos na análise do *Da Guerra* neste momento, as considerações presentes nas seções 3 a 27 do capítulo 1 do livro I – a síntese do pensamento mais acabado de Clausewitz – são a consequência lógica da própria definição de guerra tal como formulada por Clausewitz (1993: 83-100). Elas nos mostram a trajetória do notável percurso intelectual que este autor percorreu, partindo da sua definição de guerra, até chegar em sua mais conhecida conclusão: “a guerra é (...) um verdadeiro instrumento político, a continuação do intercurso político, levado a efeito com outros meios” (CLAUSEWITZ, 1993: 99).ⁱⁱ Estas considerações não constituem a teoria da guerra propriamente dita; são apenas seus fundamentos, a consequência da

¹¹ Para uma apresentação detalhada da controvérsia, bem como de sua solução, sobre a parte revista e não revista do *Da Guerra* a partir das duas notas deixadas por Clausewitz, remetemos o leitor a DINIZ (2002a: 58-72) e a GAT (2001: 257-265).

¹² Nossa tradução desta definição e as interpretações correspondentes a ela são devedoras de DINIZ e PROENÇA JÚNIOR (2004).

definição de guerra tal como formulada por Clausewitz. Elas são, assim, parte do núcleo duro do programa clausewitziano.¹³

2.1.2) A heurística negativa do programa clausewitziano

Em segundo lugar, como uma das regras da heurística negativa do programa clausewitziano, estabeleceremos simplesmente que as críticas ao programa não podem ser dirigidas à definição de guerra de Clausewitz, nem, por decorrência, às suas conseqüências lógicas – que correspondem às seções 1 a 27 do capítulo 1 do livro 1 do *Da Guerra* (CLAUSEWITZ, 1993: 83-100). Caso contrário, uma nova teoria da guerra deverá ser elaborada, constituindo-se, dessa forma, em um programa de pesquisa rival – obviamente não se descuidando da observância dos critérios normativos de Lakatos, expostos acima.

2.1.3) A heurística positiva do programa clausewitziano

Em terceiro lugar, quanto à heurística positiva do programa de pesquisa clausewitziano, DINIZ (2003), com base nos resultados alcançados na confrontação empírica entre Clausewitz e Keegan referida anteriormente, aponta para a seguinte direção de pesquisa:

“Como uma primeira formulação (...) sugerimos: os Estudos Estratégicos [fundados sobre o programa de pesquisa científica clausewitziano] compreendem a análise sistemática, visando à crítica e à prescrição, das

¹³ Há, ainda, uma última seção no capítulo 1 do livro I do *Da Guerra*, a seção 28, em que Clausewitz sustenta que a guerra é essencialmente uma “trindade esquisita”, composta de violência primordial, ódio e inimizade (o povo); acaso e probabilidade (o comandante e sua força); e de razão (o governo). O papel do teórico da guerra é, então, desenvolver uma teoria que mantenha o equilíbrio entre estas três tendências (CLAUSEWITZ, 1993: 101). Pelo fato de a “trindade esquisita” se apoiar nos fundamentos da teoria a guerra (seções 2 a 27 do livro 1 do capítulo I), mas não se confundir com eles, entendemos que a “trindade esquisita” seja a *teoria geral da guerra proposta por Clausewitz*, ou, em termos lakatosianos, o primeiro anel protetor do programa de pesquisa clausewitziano.

possibilidades de emprego da força física para obrigar um ator a fazer a vontade de outro. Portanto, seu campo de aplicação inclui não apenas aquilo que é convencionalmente entendido como guerra, mas também: ações policiais; organizações de força; disputas entre bandos; brigas de rua; e todo o amplo leque de interações sociais onde a possibilidade do emprego de força física esteja presente” (DINIZ, 2003: 25).

Assim, uma das regras da heurística positiva do programa está em identificar e definir as diversas situações em que o ato de força com finalidade política possa vir a ser empregado e determinar quais as conseqüências lógicas específicas à definição de cada situação e seu impacto na manutenção da capacidade preditiva do programa.

2.1.4) Um cinturão protetor do programa de pesquisa clausewitziano: a teoria da polícia de Egon Bittner

Em quarto lugar, nosso texto, doravante, buscará estabelecer um cinturão protetor que nos permita abordar o fenômeno policial a partir de uma perspectiva científica. Para tal, propomos agora e demonstraremos a seguir que a teoria da polícia de Bittner se enquadra no programa clausewitziano, fazendo com que este seja, assim, a *ciência da polícia*. Da mesma forma, tal enquadramento deve ser substantivamente realizado, de modo a não deixar dúvidas que a teoria de polícia de Bittner não se constitui em um programa de pesquisa científico próprio, independente do clausewitziano.

3) A CIÊNCIA DA POLÍCIA: DA TEORIA DE BITTNER À SUA VINCULAÇÃO AO PROGRAMA DE PESQUISA CLAUSEWITZIANO

Nesta seção pretendemos apresentar a teoria de polícia de Egon Bittner e vinculá-la ao programa de pesquisa clausewitziano, explicitando o porquê de tal ligação. Para isso, nosso raciocínio se divide em quatro partes. Na primeira apresentamos o contexto político que orienta a discussão científica dos Estudos Estratégicos. Em seguida, analisamos a teoria da guerra de Clausewitz a partir de duas perspectivas: sua definição de guerra e o uso da força real e potencial; e as dimensões política, tática e estratégica que perpassam todo fenômeno bélico. Depois, enquadraremos a teoria de Bittner nestas dimensões, expondo, por fim, as conclusões a que chegamos.

Uma advertência inicial se faz necessária. Assim como o *Da Guerra* possui um capítulo que é o juiz de todo o resto da obra – o capítulo 1 do livro I (CLAUSEWITZ, 1993: 83-101)¹⁴ –, também BITTNER (2003), por se tratar de uma coletânea de artigos escritos em datas diferentes, tem um fiel: *Florence Nightingale procurando Willie Sutton: uma teoria da polícia* (BITTNER, 2003c). Como este é explicitamente o artigo em que Bittner propõe a teoria da polícia, nos artigos em que houver divergência de consideração sobre determinado tema prevalecerá o posicionamento em *Florence Nightingale*.¹⁵

¹⁴ Para uma apresentação detalhada da controvérsia, bem como de sua solução, sobre a parte revista e não revista do *Da Guerra* a partir das duas notas deixadas por Clausewitz, remetemos o leitor a DINIZ (2002a: 58-72) e a GAT (2001: 257-265).

¹⁵ BITTNER (2003c), intitulado *Aspectos do Trabalho Policial*, é uma tradução feita pela Fundação Ford e pela EDUSP do livro *Aspects of Police Work* (BITTNER, 1990). Esta tradução chama a atenção pelo fato de não ter tido revisor técnico, indispensável devido à riqueza e sutileza do vocabulário utilizado por Bittner. Por medida de precaução, iremos nos basear na versão em português do *Aspectos*, mas iremos adicionar nas notas de fim todas as citações do original em inglês.

3.1) O contexto político da discussão científica dos Estudos Estratégicos: o dilema de segurança e o dilema da lei e ordem

A discussão científica da guerra se dá a partir de dois contextos políticos: o do *dilema da segurança* e o do *dilema da lei e ordem*. Estas têm sido as duas realidades de convívio dos grupos humanos em que a consideração política é o uso da força, desde a origem da espécie até o presente.¹⁶ Por um lado, existem os relacionamentos da alteridade, que resultam no dilema de segurança. Por outro lado, existem os relacionamentos da identidade, que resultam no dilema da lei e da ordem (MUNIZ e PROENÇA JÚNIOR, 2003: 2).¹⁷

Esta percepção é melhor entendida se vista à luz da teoria política sistêmica de WALTZ (1979). Segundo este autor, um dos aspectos que permite definir a estrutura de um sistema se refere à disposição ou o ordenamento das partes em seu interior, isto é, sob qual forma organizacional as unidades em interação no interior de um sistema político coexistem. Se as partes do sistema se arranjam em relações de superordenação/subordinação devido à existência de uma autoridade que lhes é superior, o sistema é hierárquico; se não há qualquer autoridade sistêmica acima deles,

¹⁶ O passado pré-histórico humano é freqüentemente visto, na tradição rousseauiana do “nobre selvagem”, como ordenado por um modo de vida bucólico. KEELEY (1997) afirma que a opção de historiadores do passado humano distante em pacificar suas relações inter e intra-grupais é insustentável à luz da investigação arqueológica, e implica em aceitar que a guerra era desconhecida ou insignificante antes do surgimento da civilização (KEELEY, 1997: 18). Contudo, após exaustivo estudo sobre a guerra anterior à emergência da civilização, Keeley demoliu esta crença ao concluir que “a evidência disponível mostra que as sociedades pacíficas foram muito raras, a guerra era muito freqüente nas sociedades não estatais e que as sociedades tribais freqüentemente mobilizavam para o combate percentagens muito altas do total de sua mão-de-obra” (KEELEY, 1997: 25-26).

¹⁷ Esta idéia, tal como proposta por MUNIZ e PROENÇA JÚNIOR (2003), foi originalmente formulada da seguinte forma: “Por um lado, existem aqueles relacionamentos que correspondem à questão da alteridade, e que produzem como resultado o dilema de segurança. Por outro lado, existem aqueles relacionamentos que correspondem à questão da identidade, e que produzem como resultado o mecanismo das relações sociais. As atividades policiais encontram-se, portanto, no âmbito das relações sociais. As relações sociais, da forma como elas existem dentro das comunidades humanas, incluem um número de mecanismos sociais que buscam produzir obediência. Elas buscam conformar o comportamento individual ou do grupo em uma comunidade a certas expectativas” (MUNIZ e PROENÇA JÚNIOR, 2003: 2; sublinhados adicionados). Com relação ao dilema da segurança, concordamos com a formulação de Muniz e Proença Júnior. Com relação ao dilema da lei e ordem, nossa sugestão é que ele é a chave para a análise e compreensão dos relacionamentos da identidade, além de ele captar a idéia que Muniz e Proença Júnior pretendiam passar na descrição dos mecanismos das relações sociais.

então o sistema é anárquico (WALTZ, 1979: 88-93).¹⁸ A partir deste constructo, os relacionamentos humanos cuja consideração política é o uso da força se ordenam da seguinte forma: as relações da alteridade se dão no contexto do sistema anárquico, resultando no dilema de segurança; e as relações de identidade se dão no contexto do sistema hierárquico, resultando no dilema da lei e ordem.

HERZ (1950) foi o formulador do dilema de segurança. Nos sistemas anárquicos, cada grupo humano só pode contar com seus próprios recursos e força para garantir sua sobrevivência. Percebendo-se inseguro diante dos outros grupos humanos, um grupo busca fortalecer-se para tornar-se mais seguro. Ao se fortalecer, porém, gera insegurança nos outros grupos que, a seu turno, buscarão fortalecer-se ainda mais. Instala-se assim o dilema da segurança, em que o fortalecimento competitivo dos grupos pode consumir cada vez mais recursos sem que se incremente a segurança de qualquer um deles (PROENÇA JÚNIOR, 2003b: 1-2).

O dilema da segurança foi apresentado por Herz da seguinte forma:

“Onde quer que tal sociedade anárquica tenha existido – e ela existiu na maioria dos períodos da história conhecida em algum nível – surgiu o que pode ser chamado de ‘dilema da segurança’ de homens, grupos ou seus líderes. Grupos ou indivíduos vivendo em tal constelação devem estar, e geralmente estão, preocupados com sua segurança quanto a ser atacado, subjugado, dominado ou aniquilado por outros grupos ou indivíduos. Esforçando-se por obter mais segurança quanto a tal ataque, eles são movidos a adquirir mais e mais poder a fim de escapar do impacto do poder dos outros. Isto, por sua vez, torna os demais mais inseguros e os compele a prepararem-se para o pior. Como ninguém pode jamais sentir-se inteiramente seguro em tal mundo de unidades

¹⁸ Existem, ainda, outros dois componentes estruturais da teoria política de Waltz, que completam seu raciocínio. Waltz (1979) partiu de uma rigorosa discussão epistemológica para afirmar que uma teoria de política internacional deve ser pensada de uma perspectiva sistêmica, que diferencie a política internacional de outros domínios internacionais. Segundo ele, um sistema é composto por uma estrutura e por unidades em interação. Sendo a estrutura uma abstração, ela não pode ser definida enumerando-se as características materiais do sistema. Desse modo, uma estrutura se define por mais dois aspectos, além da disposição ou ordenamentos de suas partes: a *especificação das funções de unidades diferenciadas* e a *distribuição das capacidades entre estas unidades*. (WALTZ, 1979: 79-101). Para uma leitura contundente da obra de Waltz (1979) remetemos o leitor a DINIZ (2002: 18-30).

em competição, segue-se uma competição por poder, e o círculo vicioso de acumulação de segurança e de poder está instalado” (HERZ, 1950: 157).ⁱⁱⁱ

Já o dilema da lei e ordem foi proposto por SKOLNICK (1994). Nos sistemas hierárquicos, as unidades encarregadas da manutenção da ordem do sistema devem fazê-lo sob a égide de alguma forma de regulamentação que impeça o uso abusivo da força pelos membros encarregados de levar a cabo tal ação. Obviamente, dependendo do grupo social, existem concepções mais ou menos permissivas quanto ao que seja a ordem. Todavia, quando uma regulamentação é usada como um instrumento de ordem social, ela necessariamente coloca um dilema, ao restringir os procedimentos que podem ser utilizados para se alcançar a ordem; por outro lado, se o desejo é o de manter a ordem, é preciso subordinar a idéia de legalidade à idéia de sujeição (SKOLNICK, 1994: 8-9).

Este dilema se exacerba quando se trata da manutenção da ordem no Estado de Direito, especificamente. A polícia nas sociedades democráticas é requisitada a manter a ordem e a fazê-lo sob a égide do Estado de Direito. É, então, que ela se depara com a tensão existente entre as conseqüências operacionais da idéia de ordem, por um lado, e de legalidade, por outro, sofrendo, assim, uma grande pressão enquanto instituição social. Aliás, a polícia é a instituição que melhor representa a tensão entre as idéias de lei e ordem (SKOLNICK, 1994: 6, 9).

O dilema da lei e ordem foi assim exposto por Skolnick:

“Se a polícia pudesse manter a ordem sem considerar a legalidade, suas dificuldades a curto prazo diminuiriam consideravelmente. Contudo, ela está inevitavelmente preocupada com a interpretação das leis por causa do uso da lei como um instrumento de ordem. A lei criminal contém um conjunto de leis para a manutenção da ordem social. Este arsenal compreende a parte substantiva da lei criminal, isto é, os elementos do crime, os princípios sob os quais o acusado é considerado responsabilizável por um crime alegado, os princípios justificando a promulgação de proibições específicas, e os próprios crimes. (...) Outra parte da lei criminal, contudo, regulamenta a condução dos oficiais estatais encarregados de processar cidadãos que são suspeitos, acusados ou condenados por um crime.

(...) Esta dicotomia sugere que a justaposição comum de ‘lei e ordem’ é uma simplificação exagerada. A lei não é meramente um instrumento de ordem, mas pode ser freqüentemente sua adversária. (...) O contrário também pode ser encontrado: a situação na qual a ordem é bem mantida mas a política pública e a prática da legalidade não estão evidentes” (SKOLNICK, 1994: 6-7).^{iv}

Em conclusão, o teste empírico da teoria de Clausewitz levado a cabo por DINIZ (2002b) nos mostrou que, do ponto de vista da teoria da guerra, não há qualquer distinção entre o uso de força pelas forças armadas ou pela polícia.¹⁹ O problema é o mesmo: os atos de força para compelir um ator à vontade de outro. Isso significa que seu tratamento científico se dá segundo as considerações do programa de pesquisa clausewitziano. Ademais, Bittner tinha consciência da proximidade entre forças armadas e polícia ao escrever que “[em] primeiro lugar, há analogias aparentes entre o poder militar e a polícia (...). Ambas as instituições são instrumentos de força e, para as duas, as ocasiões de usar a força são distribuídas de modo não previsível” (BITTNER, 2003b: 145).^v

Contudo, como conclui Clausewitz (1993: 98-100), a guerra é um fenômeno integralmente político, e os dilemas da segurança e da lei e ordem nos mostram que existe uma distinção política e socialmente relevante que deve ser englobada no tratamento científico dessa questão. Esta distinção circunscreve regras de enfrentamento diferenciadas às forças armadas e à polícia em função dos objetivos que se deseja atingir, acrescentando-se o meio da força. O mais importante é perceber que, *na ausência do Estado de Direito esta distinção desaparece*, devendo as ações policiais de um Estado ser encaradas como pura e simplesmente ações de forças armadas. Ou seja, *na ausência do Estado de Direito um sistema hierárquico se torna anárquico*, com todas as conseqüências que isto gera: “(...) cada cidadão, cada família, cada comunidade, só tem uma alternativa, urgente e imediata: armar-se, para prover a sua própria segurança. Se a situação não é sanada rapidamente (...), tem-se aberto o barranco do abismo que leva aos senhores-da-guerra e ao banditismo. Quando esta dinâmica se instala, sua superação pode levar ao colapso do próprio Estado e exigir a guerra civil” (PROENÇA JÚNIOR, 2003c: 29; sublinhados adicionados).

¹⁹ Esta conclusão se valeu da nota de circulação interna do Grupo de Estudos Estratégicos intitulada “Estudos Estratégicos: em essência, atos de força”, datada de 30 de Agosto de 1998.

3.2) *Definição de guerra, uso real e potencial da força e as dimensões da guerra*

3.2.1) **Definição de guerra, uso real e potencial da força**

Toda a teoria de Clausewitz expressa no *Da Guerra* se inicia com sua definição de guerra:

“A guerra é, portanto, um ato de força para compelir nosso oponente a fazer a nossa vontade”^{vi} (CLAUSEWITZ, 1993: 83; itálicos originais).²⁰

A aparente simplicidade da definição de guerra de Clausewitz esconde mais do que podemos ver num primeiro relance, e exige que nós a analisemos mais detalhadamente; para tal, nossa exposição será facilitada se buscarmos interpretá-la com relação a seus meios e a seus fins.

Primeiramente, consideremos na definição de guerra de Clausewitz os meios: os *atos de força*. Viver é, essencialmente, uma execução infinita de atos de força sucessivos – por exemplo, algo muitíssimo comum à espécie humana que é permanecer de pé, ereto, envolve um esquema de forças aplicadas aos tecidos musculares e ósseos para que rompamos a atração exercida pela gravidade que tende a nos arremessar ao chão. Sem dúvida, esta ação, segundo Clausewitz, não é guerra. Este autor se propôs a estudar apenas alguns fins específicos dos inúmeros atos de força que o ser humano é capaz de executar, que são os que visam *compelir* – obrigar pela força – um *opponente* – simplesmente alguém ou um grupo diferente, um outro ator – a fazer algo segundo *a nossa vontade*, isto é, algo que queríamos que ele fizesse e ele não fez.

Com relação à definição de guerra de Clausewitz, gostaríamos de fazer duas observações. A primeira é que ela tem uso restrito ao âmbito dos Estudos Estratégicos,

²⁰ Nossa tradução desta definição e as interpretações correspondentes a ela são devedoras de DINIZ e PROENÇA JÚNIOR (2004).

e não pode nem deve ser apropriada para o entendimento de outros relacionamentos humanos (por exemplo, concorrências empresariais), tampouco para explicar os esforços conjuntos despendidos visando a eliminação de determinados fenômenos sociais (por exemplo, “guerra contra o crime”).²¹ A segunda observação é que, conforme inferimos de sua definição de guerra, Clausewitz não qualificou a aplicabilidade de sua teoria com relação ao tempo, ao espaço, à topologia em que se dá o combate (terra, mar, ar, espaço sideral), nem circunscreveu o número de indivíduos que podem se enfrentar, nem a forma como estes se organizam socialmente. Para ele, basta que existam dois atores com vontades opostas e que pelo menos um deles esteja disposto a empregar a força para dobrar a vontade do outro para que sua teoria tenha aplicabilidade (DINIZ e PROENÇA JÚNIOR, 2004).

Que o ato de força *real* (por exemplo o tiro, a paulada, o cruzado de direita etc.) exista e seja capaz para compelir um ator à vontade de outro nos parece suficientemente claro e não necessita maiores explicações. Contudo, o entendimento clausewitziano de uso da força engloba também a manifestação *potencial* da força, e esta é igualmente eficaz. Este entendimento não é intuitivamente apreendido, e requer detalhamento.

Em seu estudo sobre os atos de força com finalidade política, Clausewitz sempre se preocupou em considerar a natureza humana, incorporando-a na sua teoria. Ele sabia que o ser humano se compõe de duas dimensões indissociáveis: uma *física* (braços, pernas e dentes, ou o número do grupo), e outra psicológica ou, em seus próprios termos, *moral* (ânimo, disposição para lutar, coragem, ou a coesão do grupo) (DINIZ e PROENÇA JÚNIOR, 2004).²² Isto está bem ilustrado no seguinte trecho:

²¹ Bittner (2003b) segue por outro caminho para mostrar a impossibilidade de uma guerra contra o crime, mas nem por isso menos lúcido: “Embora numa primeira instância possa parecer paradoxal, a existência de crimes em uma sociedade é, como a existência de um órgão com mal funcionamento, um aspecto normal da vida humana. Ambos os casos estão, apropriadamente, sujeitos ao controle da vigilância. Mas o conceito de que possam ser, em última análise, banidos (...), envolve um tipo particularmente de sonho utópico. Órgãos que funcionam mal e crimes podem, possivelmente, acabar com a vida, e o controle jamais vai ser capaz de fazer algo além de conservá-los em um nível apropriado de funcionamento para preservar a forma de vida humana” (BITTNER, 2003b: 140-141). [“Though it may seem paradoxal on first glance, the existence of crime in society is like the existence of organic malfunction, a normal aspect of human life. Both are properly subject to vigilant control. But the conceit that they can be ultimately vanquished (...) involves a particularly trivial kind of utopian dreaming. Out of control malfunction and crime could possibly overcome life, but control can never succeed in more than keeping them to a level appropriate to the prevailing form of human life” (BITTNER, 1990: 133-134)].

²² O vocábulo “moral”, tal como utilizado por Clausewitz, requer maiores esclarecimentos: “O termo ‘forças morais’ resgata um entendimento de moral no sentido de estado de ânimo, disposição, fervor ou coesão, isto é, o ‘moral da tropa’. Não se trata, portanto, da discussão de moralidade no sentido de

“Os efeitos dos fatores físicos e psicológicos formam um todo orgânico que, diferentemente de uma liga metálica, é inseparável por processo químico. Ao formular qualquer regra referente aos fatores físicos, o teórico deve ter em mente a parcela que os fatores morais desempenham nela, senão ele pode se enganar ao elaborar afirmações categóricas que serão ora muito pusilânimes e limitadas, ora muito generalizantes e dogmáticas” (CLAUSEWITZ, 1993: 216-217).^{vii}

Vejam os um exemplo, que servirá para ilustrar nosso ponto. Suponhamos que uma luta fôra proposta pelo lado *A*. O lado *B*, prevendo que a derrota lhe seria certa, se nega a travar esta luta. O lado *A* saiu, então, vitorioso. Isto significa que, em termos de forças morais, a possibilidade de derrota imaginada pelo lado *B* ganha corpo, se materializa e reflete na sua disposição para combater (levando-o ao desânimo, diminuição da coragem e do fervor para a luta).

Neste exemplo, o ato de força não se materializou (não houve, por exemplo, um tiro na direção de alguém), mas foi efetivo na alteração do comportamento do lado *B*. Este uso potencial da força é, para Clausewitz, tão uso de força quanto a força real. Uma ameaça, respaldada pela capacidade de sua concretização, sempre se dirige à dimensão moral do ser humano (como toda ameaça, aliás, só é capaz de atingir as forças morais do ser humano, nunca seu número). Perceba que isto só pode acontecer porque o ser humano, conforme Clausewitz notou, é uno em termos físicos e morais, constituído inseparavelmente por estas duas dimensões.

Nesse sentido, é a existência das forças morais em todos os seres humanos que torna possível a materialização do uso potencial de força. Isso porque mesmo que não ocorra a luta física – o uso real de força –, o resultado de uma disputa pode ser alterado porque uma das partes considerou que na hipótese que houvesse a luta, as conseqüências da ação lhe seriam desfavoráveis. Ou seja, o resultado se produziu pela mera *possibilidade* de um enfrentamento, que se torna realidade na mente dos oponentes (CLAUSEWITZ, 1993: 110-111; 212). Neste sentido, enquanto categoria analítica, o uso da força potencial está em pé de igualdade com o uso da força real. Ele possui a

propriedade dos atos perante o que é Bom, Belo e Justo, nem ainda de um julgamento valorativo do motivo ou da forma da luta” (DINIZ e PROENÇA JÚNIOR, 2004, nota de rodapé 14).

capacidade de levar à modificação do comportamento do oponente, que, em última análise, é o que se deseja quando se está travando uma guerra.

Portanto, enquanto categoria analítica clausewitziana, o *ato de força* compreende o uso da força tanto de modo *real* quanto *potencial*, e ambos são igualmente importantes do ponto de vista da teoria. Isto ocorre em razão de o que está sendo considerado é a utilidade da força em termos de sua capacidade em produzir a modificação do comportamento do oponente – do outro ator –, que teria seguido inalterado não fosse o uso da força. Nesse sentido, uma pistola no coldre ou até mesmo uma sirene de um carro-patrolha ligada é, indubitavelmente, uso da força – pois possui a capacidade de alteração de comportamento (MUNIZ e PROENÇA JÚNIOR, 2003; MUNIZ, PROENÇA JÚNIOR e DINIZ, 1999).

3.2.2) As três dimensões da guerra: política, tática e estratégia

As três dimensões da guerra – política, tática e estratégia – são intrínsecas à definição de guerra, pois decorrem de seus elementos essenciais: o ato de força para compelir e a existência de dois atores com vontades opostas. Trata-se de conceitos cruciais para o entendimento de todo e qualquer fenômeno bélico, e sua construção tal como apresentada por Clausewitz é muito peculiar (CLAUSEWITZ, 1993: 83-100, 145-152).

A dimensão *política* diz respeito à decisão de usar ou não a guerra como um meio para se atingir o objetivo político; então, optando-se por travá-la, como usá-la para viabilizar a obtenção deste objetivo. A dimensão *tática* se refere às considerações sobre o emprego dos meios de força (reais e potenciais) para o propósito do enfrentamento em particular (CLAUSEWITZ, 1993: 98-99, 146; DINIZ e PROENÇA JÚNIOR, 2004: 10-11). Como bem explicam Diniz e Proença Júnior:

“Na verdade, se as *considerações políticas presidem as decisões* ao estabelecerem o que *se deseja obter* ao final, as *considerações táticas* –

considerações relativas às capacidades relativas das forças nos enfrentamentos – *presidem as decisões* ao estabelecerem o que *é possível fazer* em cada momento. Para decidir diante da guerra, não basta querer; é preciso saber o que é possível fazer com *os meios que se tem* ou saber *que meios são necessários* para se poder fazer o que se quer” (DINIZ e PROENÇA JÚNIOR, 2004: 12; itálicos originais).

Aqui nos deparamos com a seguinte questão: por que é que existe a estratégia? Ou seja, se se tem um objetivo político e se sabe quais os meios estão disponíveis e o que eles são capazes de fazer, para quê se precisa de estratégia? É então que chegamos a um dos mais bem elaborados conceitos de todo o *Da Guerra*.

Se a guerra se constituísse em um único e decisivo golpe, não faria diferença o objetivo pelo qual se estaria travando a guerra: o atacante e o defensor deveriam empregar todos os recursos que lhe estivessem disponíveis de forma a buscar, como único resultado, a prostração completa do oponente. Se qualquer das partes tentasse conter o máximo emprego de sua força estaria correndo o enorme risco de ver-se desarmada pelo oponente que não se preocupou em limitar a própria força. Portanto, só existiriam na guerra as dimensões política (a prostração do oponente) e tática (como empregar a força no único enfrentamento). Clausewitz deu a este raciocínio o nome de *guerra absoluta*.

Contudo, Clausewitz alega que a guerra absoluta nunca ocorre na realidade. Isso porque ataque e defesa são qualitativamente diferentes, e não conceitos polares. Se ataque e defesa fossem conceitos polares, uma vantagem ganha por um dos lados implicaria uma desvantagem precisamente igual para o outro lado. No entanto, Clausewitz mostra que tudo o que pode ser usado pelo ataque também pode ser usado pela defesa; o contrário não é possível. Existem recursos defensivos que não estão disponíveis ao atacante: por exemplo, a vantagem da espera e da posição no terreno. É esta superioridade da defesa sobre o ataque que explica porque a guerra consiste de grandes lapsos de espera, em que nenhum dos dois lados está atacando; o defensor seria tolo se se atirasse intempestivamente rumo ao atacante e não aproveitasse as vantagens que lhe cabe (CLAUSEWITZ, 1993: 83-95; PROENÇA JÚNIOR, 2003b; DINIZ e PROENÇA JÚNIOR, 2004).

É porque a defesa é mais forte que o ataque, e porque sua superioridade está no uso dos recursos do território que não lhe estão disponíveis num único ponto no espaço que torna possível a existência da estratégia, ou seja, do uso dos *resultados* dos enfrentamentos para se alcançar o objetivo político. Não sendo possível travar um único enfrentamento, deve-se, então, ponderar – a partir dos recursos disponíveis, dos enfrentamentos já travados e da capacidade da força – quais os enfrentamentos a travar e como travá-los, de modo a produzir um encadeamento de resultados capaz de viabilizar a obtenção do objetivo político (CLAUSEWITZ, 1993: 146; PROENÇA JÚNIOR, 2003b: 35-36; DINIZ e PROENÇA JÚNIOR, 2004: 12).

Por esta perspectiva, fica claro que as três dimensões da guerra não são níveis ou hierarquias na guerra; tampouco uma tem existência independente das outras duas. As dimensões são recortes analíticos, “*universos distintos e simultâneos de considerações e decisões feitas e a fazer, tomadas e a tomar em cada momento da guerra, por todas as partes envolvidas*” (DINIZ e PROENÇA JÚNIOR, 2004: 13; itálicos originais).

3.3) A teoria da polícia de Bittner à luz da teoria da guerra de Clausewitz

Até aqui vimos que a guerra em CLAUSEWITZ (1993) é um ato de força para compelir um ator à vontade de outro. A heurística positiva do programa de pesquisa clausewitziano nos indica que seu campo de aplicação inclui aquelas interações sociais em que a possibilidade do emprego da força para fins políticos esteja presente, entre elas as ações policiais (DINIZ, 2003). Vimos também que da definição de guerra desprendem-se duas considerações essenciais. A primeira é que além do uso da força real existe o uso da força potencial, e esta é tão importante quanto aquela por ser também capaz de levar o ser humano a mudar seu comportamento. A segunda é que todo e qualquer fenômeno bélico é perpassado por três dimensões: a política, a tática e a

estratégia. Com base nestas considerações sobre a teoria de Clausewitz, é possível que analisemos agora a teoria da polícia de Bittner orientados por estes entendimentos.²³

3.3.1) Considerações políticas

Iniciemos pelas considerações políticas da teoria de polícia de Bittner. Bittner dedica boa parte de seus principais artigos teóricos (BITTNER, 2003b; 2003c) na demonstração de que o mandato policial não se restringe ao cumprimento da lei ou à aplicação da lei criminal. Ele pretendeu, com isto, dar conta desta visão jurisdicista e ir além, determinando quais as funções da polícia de modo a dar unidade temática a toda atividade policial. Para tal, Bittner avança de duas formas, expondo que é tanto lógica quanto empiricamente insustentável que a polícia se resuma a – ou mesmo se confunda como – aplicadora da lei criminal.

Com relação à primeira forma, Bittner é direto: a impossibilidade *lógica* de a visão jurisdicista interpretar integralmente a polícia – ou seja, a limitação intrínseca da percepção de polícia como aplicadora da lei criminal – se encontra na possibilidade de revogação das leis e nestas como incapazes de captar a complexidade das relações no interior de uma sociedade (BITTNER, 2003c: 221-222). Na seguinte passagem, Bittner desenvolve tal raciocínio:

“A principal razão de as formulações abstratas do mandato policial não serem mais próximas das condições da prática real pela existência de regras mais detalhadas, mesmo quando tais regras mais detalhadas são elaboradas sob a égide, em princípio, da praticidade, é que todas as regras formais de conduta podem ser, fundamentalmente, revogadas. Ao dizer que as regras são revogáveis não apenas se admite a existência de exceções; significa reafirmar uma reivindicação, antiga e mais forte, de que o domínio da jurisdição

²³ Muito do nosso entendimento dos pontos explorados a seguir se deve à didática interpretação que Klockars (1985) faz dos artigos de Bittner. Entretanto, temos algumas discordâncias com aquele autor; por exemplo, ele tenta reconstruir a definição de polícia de Bittner ou só com relação aos fins ou só com relação aos meios (considerando esta última forma como a melhor), sem considerar que a definição de Bittner se forma justamente no encontro de fins e meios da polícia.

presumida da regra legal essencialmente está em aberto. Embora possa haver um centro em que sua aplicação é clara, tal centro é sempre e necessariamente cercado pela incerteza. Conseqüentemente, na vida real – em oposição a certos jogos simples – o elemento de incerteza nunca pode ser eliminado. (...) Não importa quão distante desçamos na hierarquia mais e mais detalhada de instrução formal, sempre permanecerá um degrau mais baixo para se ir, e nenhuma medida de esforço será bem sucedida para eliminar, ou mesmo diminuir de maneira significativa, a área de liberdade discricionária do agente cujo dever é fazer com que as leis se ajustem aos casos” (BITTNER, 2003b: 96-97).^{viii}

Já na segunda forma, Bittner apresenta três características acerca das *práticas* do trabalho policial que ele pôde observar e que abortam a visão jurisdicista da polícia. A primeira é que o policiamento criminal não é algo comum na prática da maioria dos policiais: “quando se olha o que os policiais de fato fazem, descobre-se que o policiamento criminal é algo que a maior parte deles faz com uma freqüência que fica entre virtualmente nunca e muito raramente” (BITTNER, 2003c: 225).^{ix} A segunda é que a polícia seleciona apenas algumas leis para aplicar, dentre as milhares de leis que constituem os códigos penais, e esta escolha segue um princípio específico: “[a polícia] se sente obrigada a agir apenas quando *sua* competência especial é exigida, e tal competência especial está relacionada com a possibilidade de que a força *possa* ter que ser usada para assegurar que o acusado compareça ao tribunal” (BITTNER, 2003c: 227; *itálicos originais*).^x A terceira é que os policiais não percorrem as ruas da cidade combinando suas observações com as cláusulas do código penal e decidindo se determinada infração é suficientemente grave para garantir um processo judicial: “Se o policiamento criminal significa agir com base nas cláusulas da legislação, e de acordo com elas, então isso é algo que os policiais fazem apenas ocasionalmente; mas em seu trabalho de rotina, eles apenas se utilizam das cláusulas como meios para obter seus objetivos” (BITTNER, 2003c: 231).^{xi}

Perante as dificuldades lógicas e empíricas de a visão jurisdicista conseguir analisar o fenômeno policial, Bittner propõe uma alternativa que supera os dois obstáculos acima mencionados. Num primeiro momento, Bittner enuncia que a competência única e especial da polícia está na atuação diante de “*algo que não deveria*

estar acontecendo e sobre o qual alguém deve fazer algo imediatamente” (BITTNER, 2003c: 236; itálicos adicionados).^{xii} Os eventos contidos neste fim requerem um maior detalhamento.

Diante de um acontecimento extraordinário, os policiais irão suspender o desempenho da tarefa para a qual foram designados – ou seja, o “ouvido vocacional” do policial está permanentemente sintonizado em tais episódios –; a necessidade de fazer alguma coisa é avaliada pelo próprio policial segundo a circunstância existente no local no momento da ocorrência. Além disso, perante a emergência, tem-se a expectativa de que a polícia vai lidar com o problema imediatamente, quando ela puder chegar. Ademais, e também diante dos problemas de emergência, a característica central do trabalho policial está no fato de estes serem os únicos autorizados a agir e cujas decisões devem ser executadas de imediato. Por fim, a seletividade legal policial ocorre não pelo fato de estar acontecendo um crime, mas porque o crime em particular é de uma categoria de problemas cuja existência não é tolerada (BITTNER, 2003c: 236-239).

A seguinte citação de Bittner acerca da sua explicação sobre o “algo que não deveria estar acontecendo e sobre o qual alguém deve fazer algo imediatamente” é esclarecedora, e merece ser integralmente transcrita aqui:

“De fato, o policial que, sem hesitação, deixa seu posto para perseguir um assaltante terá deixado seu posto com tão pequena hesitação como a de puxar uma pessoa que está se afogando para fora da água, ou evitar alguém de pular de um telhado de um prédio, ou proteger uma pessoa severamente desorientada de se machucar, ou salvar pessoas de um incêndio, ou dispersar uma multidão que esteja atrapalhando a missão de resgate de uma ambulância, ou tomar providências para evitar um desastre que possa resultar de tubulações de gás quebradas ou condutores de água, e assim por diante, quase infinitamente, e inteiramente sem olhar a natureza substantiva do problema, desde que possa se dizer que envolvia *algo que não deveria acontecer e sobre o que seria bom alguém fazer alguma coisa imediatamente!* Tais eventos extraordinários, e as necessidades diretamente intuídas para controlar sua ocorrência, constituem os assuntos em que estão sintonizados os interesses vocacionais do policial. E, diante das circunstâncias de tais eventos, os cidadãos se sentem autorizados e

obrigados a convocar a ajuda da polícia” (BITTNER, 2003c: 234; itálicos originais).^{xiii}

Mais adiante, Bittner (2003c: 240-241) percebe que, apesar de a cláusula do “algo” ser um avanço em relação à visão jurisdicista da polícia, ele pode ir ainda mais longe na determinação da competência específica da polícia. A cláusula do “algo” explica um amplo leque de situações em que toda e qualquer emergência – e a necessidade de ação imediata exigida por ela – se faz presente; mas a cláusula é subordinável à “capacidade de ação decisiva” enquanto elemento definidor da ação policial. Assim, Bittner substitui a cláusula do “algo” pela *capacidade da polícia em usar a força em toda e qualquer situação em que a força possa ser exigida*: “*O policial, e apenas o policial, está equipado, autorizado e é necessário para lidar com toda [exigência] em que possa ter que ser usada a força para enfrentá-la*”^{xiv} (BITTNER, 2003c: 240; itálicos originais, sublinhados adicionados).²⁴

3.3.2) Considerações táticas

Vejamos agora os meios utilizados pela polícia (BITTNER, 2003b; 2003c).²⁵ Bittner parte de uma simples concepção, diretamente ligada a Clausewitz: a polícia é – e a sociedade tem consciência disso – uma instituição que *usa a força para compelir*, ou seja, a polícia tem acesso à possibilidade de recurso aos meios coercitivos para alcançar um objetivo. Bittner, então, se depara com uma questão crucial: por que uma sociedade democrática fundaria uma instituição com o mandato para usar a força coercitiva, sendo que sua criação pode ser perigosa para a existência da própria sociedade? Para

²⁴ Inexplicavelmente, a tradução da Fundação Ford/EDUSP do *Aspectos* cometeu o erro capital de traduzir “*every exigency*” (BITTNER, 1990: 256) por “*toda emergência*” (BITTNER, 2003c: 240). Esta substituição afeta enormemente as conclusões que se pode chegar desta passagem crucial de *Florence Nightingale*, justamente a que trata do mandato autorizativo da polícia.

²⁵ Nesta seção não é nosso propósito discutir as práticas das abordagens policiais atuais ou sua eficácia perante determinada ocorrência; iremos nos deter na discussão sobre a teoria da polícia de Bittner, explicitando seu entendimento sobre a centralidade do uso da força para a interpretação desse fenômeno. Em termos de relatos sobre as práticas policiais correntes, apresentados no formato de um conjunto de histórias, sugerimos os livros de KATZ (1997) e WHITCOMB (2002). Para uma introdução às práticas operacionais remetemos o leitor à conhecida obra de APPLGATE (1976) e, mais sintética e especificamente, a ROWLAND e BAILEY (1994). São, ainda, valiosas as considerações táticas de HEAL (2002) e SUAREZ (1998).

responder esta questão, Bittner teceu dois qualificativos, buscando demonstrar que (1) existem situações que, mesmo nas sociedades democráticas, requerem a atenção de alguém com o mandato para usar a força (conforme vimos nas considerações políticas da polícia); (2) esse uso da força se dá em um contexto muito peculiar.

A grande distinção de percepção de Bittner com relação aos meios empregados pela polícia, e o que constitui uma das pontes que o liga a Clausewitz, está no fato de ele ter compreendido que uso da força não se expressa somente de forma real, mas que *uso potencial também é uso de força*: “(...) não estou dizendo que o trabalho policial consiste no uso da força para resolver problemas, mas apenas que o trabalho policial consiste em lidar com problemas em que a força *pode ter de ser utilizada*” (BITTNER, 2003c: 240-241; itálicos originais).^{xv} Na senda deste entendimento, a necessidade da gradação no uso da força é outra característica central para Bittner: “(...) a autorização para o uso da força é conferida ao policial com a única restrição de que ela só será utilizada em quantidades adequadas, que não excedam o mínimo necessário, como for determinado por uma apreciação intuitiva da situação” (BITTNER, 2003c: 240).^{xvi} Ou como em duas outras passagens:

“Devemos enfatizar, entretanto, que com a concepção da centralidade da capacidade do uso de força no papel da polícia não se pode chegar à conclusão de que as rotinas ordinárias da ocupação policial são constituídas pelo exercício real dessa capacidade. É muito provável, embora nos falte informação a esse respeito, que o uso real da coerção física e da repressão sejam raras para os policiais como um todo, e que muitos policiais nunca estiveram praticamente na posição de ter que recorrer a elas. O que importa é que o procedimento policial é definido pela característica de não se poder opor-se a ele durante seu curso normal e, se acontecer tal oposição, a força pode ser usada. Isso é o que a existência da polícia disponibiliza para a sociedade” (BITTNER, 2003b: 132-133).^{xvii}

“Em suma, o papel da polícia é enfrentar todos os tipos de problemas humanos quando (e na medida em que) suas soluções tenham a possibilidade de exigir (ou fazer) uso da força no momento em que esteja 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, 2003b: 136).^{xviii}

Estes dois qualificadores do uso da força policial em Bittner estão de acordo com uma idéia que ele não menciona explicitamente, mas que PROENÇA JÚNIOR (2003a) apreendeu – o *contexto* em que a força policial é usada determina *obrigatoriamente* a existência daqueles dois qualificativos:

“Nesse momento, Bittner deixa passar – ousaria dizer que considera implícito – um ponto crucial. Trata-se de uma condição de possibilidade para a própria idéia de polícia como ele a expressa, e, ainda, do fato de que a polícia, como tal, só pode existir no contexto do Estado de Direito.

Sem essa ressalva, pode-se tomar equivocadamente a questão policial, confundindo-a com forças de ocupação do território e de repressão ao dissenso. A polícia é distinta de um corpo de tropa qualquer, que exerce sem restrição o controle do território ou da população. A idéia de polícia só faz sentido quando referida a um enquadramento particular, a saber, de um instrumento regulatório e coercitivo do Estado sob a Lei, ou seja, o Estado de Direito” (PROENÇA JÚNIOR, 2003a: 246, sublinhados adicionados).²⁶

Em outras palavras, os atos de força para compelir de que a polícia lança mão no interior de uma sociedade poderiam ser considerados, se analisados em si mesmos, ilegais e ilegítimos – por exemplo, tomados como “forças de ocupação do território e de repressão ao dissenso”. O que determina *obrigatoriamente* que a força policial será usada de maneira criteriosa (com propriedade e oportunidade) é o contexto em que essa

²⁶ No artigo *As Funções da Polícia na Sociedade Moderna* (BITTNER, 2003b), Bittner diz explicitamente que “(...) a independência institucional da polícia em relação ao judiciário está baseada na percepção de que os policiais inevitavelmente estão envolvidos em atividades que não podem ser totalmente exercidas sob [o] estado de direito” (BITTNER, 2003b: 126; sublinhados adicionados). [“Thus, the institutional independence of the police from the judiciary is ultimately based on the realization that policemen are inevitably involved in activities that cannot be fully brought under the rule of law” (BITTNER, 1990: 119; sublinhados adicionados)]. Já no artigo que consideramos o juiz de sua obra, *Florence Nightingale Procurando Willie Sutton: Uma Teoria da Polícia* (BITTNER, 2003c) nada é mencionado sobre esta questão. Ainda assim, e considerando tanto nossas conclusões sobre o contexto político dos Estudos Estratégicos (seção 3.1) quanto essa consideração de Proença Júnior, julgamos que não há aqui nada que comprometa a teoria da polícia de Bittner.

força é usada: o Estado de Direito. “É nesse sentido que se pode clarificar o contexto social da Polícia: a única autoridade que pode *compelir* legal e legitimamente. Assim, o mandato autorizativo – a natureza essencial – se torna claro: é o *mandato do uso da força no Estado de Direito*”(MUNIZ e PROENÇA JÚNIOR, 2003: 2-3; itálicos originais).^{xix}

Portanto, interpretados os fins e meios da polícia – as considerações políticas e táticas – já nos é possível retomar a definição de polícia de Bittner:

“*O policial, e apenas o policial, está equipado, autorizado e é necessário para lidar com toda [exigência] em que possa ter que ser usada a força para enfrentá-la*”^{xx} (BITTNER, 2003c: 240; itálicos originais).²⁷

Com esta definição em mente, Bittner esclarece porque é que sua definição de polícia dá conta de uma vez por todas da visão jurisdicista da polícia:

“A definição de competência policial proposta *engloba integralmente* aquelas formas de policiamento criminal em que os policiais se engajam. (...) O que acontece *não* é que os policiais sejam autorizados a utilizar a força porque devem lidar com criminosos sórdidos. Mas ao contrário, o dever de lidar com criminosos sórdidos recai sobre eles *porque* eles têm a autoridade mais geral de utilizar a força *quando necessário* para conseguir os objetivos desejados” (BITTNER, 2003c: 241; itálicos originais).^{xxi}

3.3.3) Conclusões parciais

Da definição de polícia de Bittner extraímos três conseqüências lógicas. A primeira e mais visível delas é a diferença entre *polícia* e *policiamento*. Praticamente todas as pessoas já se engajaram em algum tipo de policiamento alguma vez na vida.

²⁷ Inexplicavelmente, a tradução da Fundação Ford/EDUSP do *Aspectos* cometeu o erro capital de traduzir “*every exigency*” (BITTNER, 1990: 256) por “*toda emergência*” (BITTNER, 2003c: 240). Esta substituição afeta enormemente as conclusões que se pode chegar desta passagem crucial de *Florence Nightingale*, justamente a que trata do mandato autorizativo da polícia.

Quando um pai cuida para que seu filho não vá para a rua atrás da bola que se perdeu, ele está usando legitimamente a força para fazer policiamento. Quando um cidadão aciona a polícia para reportar “algo que não deveria estar acontecendo e sobre o qual alguém deve fazer algo imediatamente”, ele não tem o mandato do uso da força para lidar com a situação, mas está agindo no sentido de mobilizar a força policial para lidar com ela.

Ao contrário, a polícia, conforme vimos, possui a reserva do mandato de utilizar a força no contexto do Estado de Direito. Pelo fato de o policial estar autorizado, exige-se dele atuar de modo coercitivo sempre que for necessário, segundo sua própria avaliação das condições de local e de momento. “O barulho do vizinho, o mau inquilino, a esposa agredida, o freguês assaltado, o jovem desajustado, o paciente mal atendido, e assim por diante são todos tipos de ameaças que os cidadãos levam para a polícia com a expectativa de que o policial possa, consiga e, de fato, force o recalcitrante à submissão ‘de imediato’ ” (BITTNER, 2003a: 20).^{xxii}

A segunda consequência da definição de polícia de Bittner – que depende da aceitação integral das considerações clausewitzianas sobre o uso da força real e potencial – se relaciona com a importância do entendimento do papel do uso da força potencial para o provimento da ordem pública numa sociedade e para o treinamento policial. Vejamos dois exemplos, que servirão para ilustrar nosso ponto. Imagine que uma pessoa pretendia efetuar um assalto em um estabelecimento comercial. No momento do avanço, ela se depara com um policial passando próximo ao estabelecimento escolhido como alvo. A pessoa, então, desiste de efetuar o assalto – tenha o policial consciência disto ou não, não importa. Imagine, agora, que dois vizinhos se desentenderam por um motivo qualquer. O grau de desentendimento acerca do objeto da demanda chega a tal ponto que um deles chama a polícia. Um policial chega ao local, faz a mediação da situação, soluciona o problema e parte.

Estas duas situações têm em comum o seguinte: em nenhum dos dois casos a polícia usou de força real ou física – em nenhum, por exemplo, houve disparo de arma de fogo na direção de alguém. Contudo, houve alteração de comportamento das pessoas nos dois cenários, causada pela mera presença policial. Isto porque “no momento da interação com a população, a perspectiva do uso da força, se necessário, está posta por

antecipação” (MUNIZ, PROENÇA JÚNIOR e DINIZ, 1999: 2). Ou então, como enuncia Bittner, “(...) não estou dizendo que o trabalho policial consiste no uso da força para resolver problemas, mas apenas que o trabalho policial consiste em lidar com problemas em que a força *pode ter de ser utilizada*” (BITTNER, 2003c: 240-241; itálicos originais).^{xxiii}

Este entendimento se desdobra num outro ainda mais crítico. Se aceitássemos que o uso da força só se manifesta em sua forma real, ou que esta manifestação fosse a mais importante, o treinamento policial deveria, necessariamente, excluir de suas técnicas um elemento central para a boa condução de seu trabalho: o uso comedido da força. “É porque o policial está legalmente autorizado ao uso da força que ele pode intervir abrindo possibilidades de resolução dos conflitos que vão desde a negociação até a imposição de formas pacíficas de obediência. (...) Por conta disso, a discussão sobre o uso de força é parte indissociável da reflexão sobre o ciclo completo *abordagem* policial – em seu sentido técnico, a norma ou guia de comportamento na relação entre o policial e uma dada circunstância” (MUNIZ, PROENÇA JÚNIOR e DINIZ, 1999: 2-3; itálicos originais).

A terceira conseqüência da definição bittneriana de polícia depende inteiramente da segunda e é justamente o que consideramos a dimensão estratégica da polícia: a existência e a preservação da *idéia de polícia*. Por sua importância, trataremos dela em uma seção em separado.

3.3.4) Considerações estratégicas: a idéia de polícia e sua preservação

Como nos demonstrou CLAUSEWITZ (1993), toda guerra é perpassada por três dimensões analíticas – política, tática e estratégia –, e com relação ao fenômeno policial isso não poderia ser diferente. Ainda que Bittner não tenha explicitamente usado a terminologia clausewitziana em sua teoria de polícia, nela identificamos claramente duas dimensões da guerra: o policial possui um mandato autorizativo de atuação em toda e qualquer situação em que a força possa ser exigida (política); atua usando a força,

materializada em suas abordagens, no contexto do Estado de Direito (tática). Quanto à terceira dimensão analítica, uma proposição de Proença Júnior (2003c) complementa um registro incompleto na teoria de Bittner: as diversas opções de força que o policial dispõe quando de suas ações são orientadas pela *necessidade* de sustentar na população a *idéia de polícia* (estratégia).

O ponto de partida do entendimento do que seja a *idéia de polícia* se encontra em Bittner, apesar de ele não nomeá-la: “Não pode haver dúvidas de que o caráter decisivo e incessante da intervenção policial é o que está presente na mente das pessoas que a solicitam, e que as pessoas contra as quais a polícia atua estão cientes dessa característica e comportam-se de acordo com isso” (BITTNER, 2003c: 239).^{xxiv} Em outra passagem este entendimento está um pouco melhor desenvolvido:

“(...) qualquer que seja a substância da tarefa em questão, (...) a intervenção policial significa, acima de tudo, fazer uso da capacidade e da autoridade para superar a resistência a uma solução tentada no *habitat* nativo do problema. Não pode haver dúvidas de que essa característica do trabalho policial é a que está mais presente não só na cabeça das pessoas que solicitam a ajuda da polícia, ou que chamam a atenção da polícia para seus problemas, como também as pessoas contra as quais a polícia atua tenham essa característica em mente e ajam de acordo com ela; e, também, que toda intervenção policial concebível projete a mensagem de a força poder ser (e poder ter de ser) utilizada para se alcançar o objetivo desejado. Não importa se as pessoas que procuram a ajuda da polícia são cidadãos privados ou outros funcionários governamentais, nem interessa se o problema em questão envolve alguns aspectos do policiamento ou não tem nenhuma conexão com ele” (BITTNER, 2003b: 132).^{xxv}

Contudo, BITTNER (2003b; 2003c) não avança no sentido de entender as conseqüências dessa situação que ele identificou para sua teoria de polícia. PROENÇA JÚNIOR (2003c), dando um significado original ao termo cunhado por KLOCKARS (1985),²⁸ parte da definição de polícia de Bittner para afirmar que a *idéia de polícia* é a

²⁸ KLOCKARS (1985) – cujo livro se intitula justamente *A Idéia de Polícia* – entende que a “*idéia de polícia*” é simplesmente a história do desenvolvimento da “polícia”, desde os seus primórdios não-vocacionais.

expectativa de que, se acionada, a polícia comparecerá e usará a força; devido à existência por um longo tempo de uma agência com o mandato legal e legítimo de uso da força, a perspectiva de sua ação torna-se uma certeza para a sociedade (PROENÇA JÚNIOR, 2003c: 27-28).

A idéia de polícia, presente na mente das pessoas, modifica, por ela mesma, os comportamentos no interior da sociedade, induzindo-os à auto-regulamentação; isto, por sua vez, torna-se o arrimo da ordem pública e do respeito às leis nas sociedades que existem sob a égide do Estado de Direito. Portanto, esta situação impõe à polícia uma prioridade de extrema importância, superior a todas as demais: *a de preservar a confiança do público na idéia de polícia* (PROENÇA JÚNIOR, 2003c: 28; MUNIZ e PROENÇA JÚNIOR, 2003).

É na dimensão estratégica da polícia que se encontra a maneira pela qual cada abordagem, e o conjunto das abordagens, contribuem para o fim político desejado, em última instância a ordem pública. É ela que orienta a ponderar o efeito de uma determinada abordagem no processo de construção da ordem pública que se deseja obter, para além da ação policial particular, atentando para sua repercussão para a preservação da confiança do público na idéia de polícia (PROENÇA JÚNIOR, 2003c: 34, 36).

Sendo assim, é a consideração estratégica da preservação da idéia de polícia (o pivô da ordem pública nas sociedades que existem sob a égide do Estado de Direito) que orienta *todas* as ocasiões em que o policial tem que lidar com o cidadão – seja prestando uma simples informação, seja se contrapondo à sua resistência armada – tendo em mente um resultado mais amplo, que vai além das circunstâncias táticas. É por isso que nem sempre é possível que a polícia se contraponha sumariamente à resistência ou recalcitrância de um cidadão; ela deve, dessa forma, ceder e recuar para uma atitude de confinamento: “(...) [A] solução de uma determinada situação tem conseqüências que vão além da sua ocorrência. Há atitudes que devem ser adotadas de maneira que se possa *seguir utilizando das abordagens e do uso de força para os fins da política*” (PROENÇA JÚNIOR, 2003c: 35; itálicos originais).

Portanto, *a preservação da idéia de polícia, tal como formulada por Proença Júnior, é a dimensão estratégica que se extrai da definição de polícia de Bittner como sendo a agência com o mandato do uso da força no Estado de Direito.*²⁹ O exemplo elaborado por PROENÇA JÚNIOR (2003c) acerca desta consideração é de tal forma significativo que merece ser integralmente transcrito aqui:

“Numa situação de seqüestro por resgate, por exemplo, independentemente da oportunidade de um enfrentamento imediato que prendesse alguns dos seqüestradores, é necessário considerar prioritariamente a segurança dos reféns. Isto é feito desta forma porque de outra maneira os reféns não teriam *qualquer valor*: nem em termos da obrigação policial de tentar proteger a sua incolumidade, nem em termos de impedir que outros seqüestradores, nesta mesma situação, simplesmente fizessem o que quisessem deles, já que seu sofrimento ou morte não teria qualquer conseqüência. Como resultado, se se adotasse a *estratégia* de apreender suspeitos imediatamente ao se identificá-los, *não mais se chamaria a polícia para lidar com seqüestros. A polícia perderia a confiança do público* no tratamento dos seqüestros. E não mais teria como usar abordagem e força para dar conta deste tipo de situação. Assim, esta é uma restrição propriamente estratégica” (PROENÇA JÚNIOR, 2003c: 35; *itálicos originais*).

Uma confirmação notável do papel que a idéia de polícia desempenha na preservação da ordem pública se encontra no “Experimento sobre o Patrulhamento da Cidade do Kansas, Missouri” (KELLING et al., 1996). Entre 1º de outubro de 1972 e 30 de setembro de 1973, o Departamento de Polícia da Cidade do Kansas e a *Police Foundation* empreenderam o mais completo experimento já conduzido para analisar a efetividade do patrulhamento preventivo de rotina.

Basicamente, este experimento envolveu variações no nível de patrulhamento de rotina em quinze circunscrições policiais daquela cidade. Estas foram aleatoriamente

²⁹ Perceba o leitor que a *idéia de polícia* só é possível pela aceitação integral das considerações clausewitzianas sobre uso da força real e potencial e desta como eficiente alteradora de comportamento. Rahtz (2003), ao analisar o uso da força policial, afirma que, “embora o distintivo, a arma e o uniforme sejam símbolos de força implícita inerentes ao policial, a sua presença ou chegada como uso da força não parece ter nenhuma utilidade prática” (RAHTZ, 2003: 13). Ao adotar esta postura, Rahtz nega a existência da idéia de polícia.

divididas em três grupos: cinco circunscrições reativas, em que o patrulhamento preventivo rotineiro foi eliminado e os policiais foram instruídos a responder apenas às chamadas; cinco de controle, nos quais o patrulhamento preventivo foi mantido em seu nível usual; e cinco circunscrições preventivas, onde o patrulhamento preventivo de rotina aumentou em duas ou três vezes seu nível usual.

Inicialmente, acreditava-se, e não era nenhum absurdo acreditar, que era enorme a possibilidade de os índices de criminalidade aumentarem nas circunscrições reativas e diminuiriam nas preventivas. Contudo, os principais resultados a que se chegou com o experimento foram que o aumento ou diminuição do patrulhamento de rotina não obteve nenhum efeito sobre o crime, o medo do cidadão acerca do crime, as atitudes da comunidade com relação à prestação de serviços da polícia, o tempo de resposta da polícia ou o número de acidentes de trânsito (KELLING et al., 1996: 83).

Este experimento evidenciou que a idéia de polícia – manifesta na conhecida frase “pare com isso ou eu chamo a polícia” – ocupa o principal lugar na preservação da ordem pública numa sociedade. No caso do experimento, não houve abalo na certeza, na confiabilidade ou na propriedade da ação policial nem, por decorrência, na idéia de polícia, simplesmente porque os cidadãos desconheciam que este experimento estava sendo levado a cabo – diferentemente do resultado do que se teria, por exemplo, diante de uma greve policial (PROENÇA JÚNIOR, 2003a: 248; PROENÇA JÚNIOR, 2003c: 27-29).

3.4) Conclusão

Ao determinar a centralidade do uso da força, em termos clausewitzianos, para sua definição de polícia, Bittner abriu a possibilidade de integrarmos sua teoria ao programa de pesquisa clausewitziano, valendo-nos das reflexões deste para a análise do fenômeno policial. Guiados por esta constatação, mostramos que duas das dimensões da guerra em Clausewitz encontram sua contraparte em Bittner: as considerações políticas referem-se ao mandato autorizativo da polícia para atuação em toda e qualquer

situação em que a força possa ser exigida; as considerações táticas, o que dá especificidade à teoria da guerra, dizem respeito ao uso da força nas abordagens no Estado de Direito. Por fim, Proença Júnior complementa uma lacuna na teoria da polícia de Bittner e identifica como consideração estratégica a necessidade de sustentar na população a idéia de polícia.

Além disso, as três conseqüências da definição de polícia de Bittner, destacando-se a idéia de polícia, trouxeram algo novo para aquele programa – ou seja, formam um conteúdo empírico adicional, predizendo fatos novos até aí imprevisíveis se analisados unicamente à luz da teoria da guerra de Clausewitz. E pelo menos algum de seu conteúdo empírico adicional se encontra corroborado (novamente, o caso mais destacado é a idéia de polícia, mas as outras conseqüências são também relevantes). A teoria de Bittner, que entendemos como uma teoria componente do cinturão protetor do programa de pesquisa clausewitziano, manteve a progressividade daquele programa e, por conseguinte, sua cientificidade, inicialmente comprovada por DINIZ (2002). Portanto, *o programa de pesquisa clausewitziano é a ciência da polícia, segundo as exigências da epistemologia contemporânea.*

Apesar destes descobrimentos serem, por si sós, basilares, nossa investigação não pode parar por aqui. Ainda temos que enfrentar uma questão fundamental, que decorre da teorização sobre o fenômeno policial, para que nossa investigação sobre polícia se estruture de maneira completa: como ajustar as práticas policiais concretas às demandas da sociedade reveladas pela definição de polícia de Bittner? Em outras palavras, que modelo de organização corresponde às necessidades do trabalho policial?

4) MODELOS DE ORGANIZAÇÃO POLICIAL: O PROFISSIONALISMO E O NOVO PROFISSIONALISMO

BITTNER (2003) avalia que se considerássemos que a sociedade aciona a polícia apenas nos casos em que estivesse envolvida a aplicação da lei criminal, o modelo de polícia a ser adotado seria o do *profissionalismo*. Contudo, Bittner demonstrou que as funções da polícia são bem mais amplas do que esta. Sendo assim, ele propõe um modelo policial condizente com esta realidade, a que chamamos de *novo profissionalismo*.³⁰

Primeiramente, Bittner busca mostrar que a adoção de um viés jurisdicista da polícia – uma agência de aplicação da lei – tem reflexos tanto na organização quanto na prática policial cotidiana. Esta visão leva ao que Bittner chamou de modelo profissionalista de polícia.³¹ Uma polícia que se orienta por este modelo se organiza – e é percebida – da seguinte forma:

“[As] demandas [da polícia] por recursos e por apoio são justificadas pelas responsabilidades provenientes do fato de lidarem com crimes e outras violações da lei. A organização interna e a divisão de trabalho nos departamentos refletem categorias de controle do crime. O registro público de suas realizações e de seus fracassos é expresso nas estatísticas de criminalidade. O reconhecimento por conduta meritória é dado por seus feitos de valor e engenhosidade no combate ao crime” (BITTNER, 2003a: 17).^{xxvi}

Quando a polícia se arranja segundo o modelo profissionalista, ela estabelece um elevado grau de comando e controle sobre o trabalho dos policiais individuais,

³⁰ KLOCKARS (1985) prefere denominar o modelo proposto por Bittner de “profissionalismo verdadeiro”, a fim de distingui-lo do profissionalismo. Por acharmos que o termo “novo profissionalismo” capta a diferença que Bittner está propondo, bem como o caráter reformador que ele empreende, optamos por esta última formulação.

³¹ Optamos pelo vocábulo “profissionalista” ao invés de “profissional” porque esta palavra carrega, na língua corrente, uma conotação elogiosa, que se refere à qualidade do resultado de um trabalho executado.

justamente tentando garantir que eles agirão no sentido de aplicar a lei criminal. Para isso, sua organização interna deve ser a de uma corporação de trabalho que opera sob um regime estrito, quase militar, de supervisão interna, altamente centralizado e disciplinado e tecnologicamente sofisticado (KLOCKARS, 1985: 120). Além disso, o trabalho de combate ao crime exige um perfil de policial apropriado para realizá-lo: “O que se requeria dos recrutas eram ‘as virtudes másculas’ da honestidade, lealdade, agressividade e a coragem visceral. Considerava-se também que os recrutas da polícia deveriam ser capazes de se mostrar dispostos a seguir, sem atitudes críticas, todas as ordens recebidas e quaisquer regulamentos” (BITTNER, 2003a: 15).^{xxvii}

Bittner ainda registra que o controle dos policiais por seus superiores foi facilitado por duas invenções tecnológicas: o automóvel, que ofereceu a possibilidade de maior mobilidade e cobertura perimetral; e o rádio, que viabilizou a comunicação contínua. “Em conjunto, essas duas aparelhagens permitiram que a administração tivesse um grau de controle totalmente sem precedente sobre a atividade do pessoal da rua ou, pelo menos, da perspectiva do planejamento, assim parecia”^{xxviii} (BITTNER, 2003a: 16).³²

Bittner reconhece que o modelo profissionalista da polícia representa um avanço no sentido da eficiência administrativa dos departamentos e da eliminação da corrupção em seu interior, pois os livra de pressões políticas externas. Entretanto, ele é um crítico desse modelo. Antes de mais nada, o profissionalismo policial é insuficiente para absorver toda a complexa gama de situações que um policial enfrenta em seu labor cotidiano, conforme explicitamos em nossa análise sobre a teoria de polícia de Bittner, acima. À parte o fato de os policiais engajados na manutenção da ordem pública raramente prenderem alguém, para a maioria dos serviços prestados pelos policiais – “que envolvem todos os tipos de emergências, controle de badernas, propostas de entendimento em disputas e um leque quase infinito de intervenções necessárias no fluxo de vida da sociedade moderna”^{xxix} – não há nem reivindicação nem recebimento de fama ou reputação (BITTNER, 2003a: 17). Além disso, o profissionalismo policial não reconhece o fato de que muitos dos problemas humanos e sociais em que a polícia é solicitada a intervir são bastante sérios e que lidar com eles requer habilidade, prudência

³² No entanto, Bittner (2003a: 16) aponta que estas duas tecnologias tiveram como efeito colateral o declínio no contato e na formação de laços de confiança entre os policiais e os cidadãos.

e discernimento. Por fim, os efeitos do automóvel e do rádio no controle do trabalho dos policiais foram mínimos, sendo incapazes de regulamentá-los ou supervisioná-los de perto (BITTNER, 2003a : 17).

SKOLNICK (1994), a partir do dilema da lei e ordem, ainda detecta outro grave problema nesse tipo de organização policial. Para ele, o modelo organizacional da polícia influencia na sua percepção do que seria a ordem de uma sociedade. Sendo assim, na medida em que a polícia se organiza sob um modelo militarista, existe a possibilidade que seja gerada uma concepção marcial de ordem. “A presença de uma hierarquia explícita, com uma cadeia de comando associada e um forte senso de obediência é, portanto, provável de induzir uma afeição à uniformidade e à rotina sociais e a uma concepção de ordem um tanto rígida” (SKOLNICK, 1994: 11).^{xxx} Como resultado, à medida que este processo se solidifica, é mais provável que a polícia se incline a uma invocação arbitrária da autoridade para alcançar o que ela perceba que seja a ordem (SKOLNICK, 1994: 11).

Bittner, então, sumariza da seguinte forma sua posição sobre o profissionalismo policial:

“Por um lado, o modelo militar de fato fornece uma forma de controle e supervisão que ajuda a superar a lassidão e a corrupção onde elas existirem. Por outro lado, a parte principal do mandato policial é profundamente incompatível com a postura militar. Quando são levados em consideração todos os fatores, a organização militar-burocrática da polícia é uma deficiência séria” (BITTNER, 2003b: 143).^{xxxi}

Na tentativa de superar as dificuldades inerentes ao modelo profissionalista de polícia, Bittner propõe que ela se organize em uma outra linha: o novo profissionalismo. Vimos que, para Bittner, ser policial é estar autorizado, e ser exigido, a agir de modo coercitivo quando a coerção for necessária – aliás, é por isso que os cidadãos chamam a polícia. As tarefas associadas a este mandato e a orientação estratégica de preservar a idéia de polícia fazem com que os policiais utilizem três modos distintos de executar suas abordagens, que na prática se combinariam em proporções diferentes. A primeira das abordagens envolve as técnicas de negociação empregadas como meios de

persuasão para assegurar a submissão. A segunda consiste em usar antecipadamente os meios coercitivos, tais como intimidação e ameaças, para obter a submissão. A terceira se vale do uso da força real. A mera diferença entre os policiais na habilidade e na preferência por uma ou outra dessas abordagens, bem como as diferenças na velocidade e na probabilidade com que os policiais mudam de um método para outro, já patenteia a falência de qualquer tentativa de controle maior sobre o policial individual, nos moldes do profissionalismo (BITTNER, 2003a: 20).

Ademais, a decisão por um daqueles três rumos de ação só pode ser considerada pela avaliação do policial feita no local e no momento da prestação do serviço. Não há linha de conduta, conjunto de objetivos e resultados específicos ou limitações que instruem o policial sobre o que ele pode ou deve fazer. “(...) o que os policiais fazem parece ser correr para a cena de qualquer crise que haja, julgar suas necessidades de acordo com os cânones e a razão do senso comum, e impor soluções a ela, sem considerar a resistência ou oposição. Durante tudo isso, eles agem grandemente como praticantes individuais de uma profissão” (BITTNER, 2003c: 239).^{xxxii}

Neste cenário, o treinamento policial no modelo do novo profissionalismo deve levar em consideração estes pontos, ainda complementados pela exposição de Klockars (1985). Este autor afirma que o novo profissionalismo é fruto de dois entendimentos. Por um lado, ele destaca que algumas decisões sobre políticas públicas policiais – mas não todas – devem ser escondidas do escrutínio público; algumas políticas e práticas são apropriadamente consideradas segredos profissionais e certamente merecem ser mantidas em sigilo. Por outro lado, com relação ao cumprimento da lei, o novo profissionalismo concebe a necessidade de se reconhecer e desenvolver políticas públicas de aplicação seletiva da lei. Isto se deve, em primeiro lugar, pelo fato de o novo profissionalismo aspirar fazer da maior parte das políticas públicas de aplicação seletiva da lei uma matéria não de debate político, mas um produto de conhecimento técnico e científico; e, em segundo lugar, pelo fato de o novo profissionalismo sustentar que a verdadeira natureza da polícia é tal que os policiais devem receber amplos poderes seletivos para a aplicação da lei, a fim de executar suas atividades de maneira apropriada (KLOCKARS, 1985: 106-121).

O entendimento bittneriano sobre a organização policial atinge diretamente o centro do debate sobre a necessidade, ou mesmo a existência, da discricionariedade policial. Se analisarmos o fenômeno policial sob a perspectiva do programa de pesquisa clausewitziano, esta questão se resolve de uma vez por todas. O poder discricionário é algo *inerente* à atividade policial: só o policial pode determinar que procedimentos tomar perante uma determinada situação de modo a sustentar a idéia de polícia; suas escolhas dependem não dos efeitos na ação em particular, mas de sua repercussão para a preservação da idéia de polícia. Assim, a questão que qualquer visão jurisdicista da polícia tem diante de si é a seguinte: como indicar *antecipadamente e com exatidão* a um policial qual curso de ação tomar sabendo que seu julgamento da situação está calcado na necessidade de sustentar a idéia de polícia?

Por tudo isso podemos concluir que o modelo profissionalista de polícia é reflexo de um entendimento limitado do papel desta na sociedade, qual seja, a de aplicadora da lei; assim, este modelo gira em torno do controle do policial, cerceando sua liberdade de ação no sentido de determinar e controlar o conteúdo de seu trabalho. Já o modelo neo-profissionalista, decorrente da visão científica da polícia, se ajusta às práticas policiais demandadas pela sociedade à luz da orientação estratégica de preservação da idéia de polícia; nele, só é possível estabelecer níveis de qualificação e avaliar, posteriormente, a forma como o policial atuou perante uma situação.

5) CONCLUSÃO: O PROGRAMA DE PESQUISA CLAUSEWITZIANO É A CIÊNCIA DA POLÍCIA

Primeiramente, retomemos a proposta que nos motivou a conduzir esta pesquisa. Proença Júnior (2003c; 2004) considera que a teoria da polícia de Bittner é a ciência que trata deste fenômeno, e que seu artigo *Florence Nightingale* (BITTNER, 2003c) traz os elementos de um programa de pesquisa nascente. Contudo, conforme esperamos ter deixado claro no decorrer dessa dissertação, temos um outro posicionamento sobre esta questão.

Bittner (2003c) define a polícia como uma instituição autorizada e requisitada a impor medidas coercitivas na atuação em toda e qualquer situação em que a força possa ser exigida, no contexto do Estado de Direito, sem tolerar qualquer tipo de oposição. Ao determinar a centralidade do uso da força, em termos clausewitzianos, para sua definição de polícia, Bittner nos possibilitou associar sua teoria ao programa de pesquisa clausewitziano. Guiados por esta constatação, mostramos que duas das dimensões da guerra em Clausewitz encontram sua contraparte em Bittner: as considerações políticas dizem respeito ao mandato autorizativo da polícia para atuação em toda e qualquer situação em que a força possa ser exigida; as considerações táticas, o que dá especificidade à teoria da guerra, referem-se ao uso da força nas abordagens no Estado de Direito. E, por fim, nas considerações estratégicas, Proença Júnior complementa uma lacuna na teoria da polícia de Bittner e identifica a necessidade de sustentar na população a idéia de polícia.

Como conseqüências, pudemos extrair como conteúdo empírico adicional ao programa clausewitziano a diferença entre polícia e policiamento, a centralidade do uso potencial da força pela polícia para a resolução de controvérsias e a existência e a sustentação da “idéia de polícia” como o pivô da manutenção da ordem pública nas sociedades democráticas. Ao fazermos dessa forma, foi possível vincularmos a teoria de Bittner ao programa de pesquisa clausewitziano, e estabelecermos este como a ciência da polícia.

Com relação à adequação das práticas policiais com as demandas da sociedade, Bittner, após mostrar as limitações intrínsecas do modelo profissionalista, reflexo de uma visão jurisdicista da polícia, propõe uma forma estruturalmente diferente deste, que chamamos de novo profissionalismo. O novo profissionalismo é o modelo de organização policial condizente com a ciência da polícia.

A nossa interpretação possui uma vantagem com relação à de Proença Júnior (2003c; 2004): não precisamos construir uma teoria da polícia a partir do nada; o programa de pesquisa clausewitziano lhe serve de fundamentação; aliás, uma fundamentação bastante sólida. Sendo assim, o fenômeno policial não mais pode ser tratado como uma temática à margem dos Estudos Estratégicos; pelo contrário, é um tema central deste campo do conhecimento. A preservação da ordem pública numa sociedade é um problema eminentemente *estratégico* – como usar os resultados das abordagens policiais para atingir o objetivo político desejado. Consideramos realmente impressionante como esta consequência tenha passado totalmente despercebida por tanto tempo aos autores dos Estudos Estratégicos, notadamente aos teóricos que discutem a estrutura disciplinar dos Estudos Estratégicos nos periódicos (BETTS, 1997; BETTS, 2001; BRODIE, 1949; BULL, 1968; CHIPMAN, 1992; GRAY, 1977), bem como à mais recente obra com ambição mais ampliada de percepção do campo (BAYLIS et. al., 2002).

Livres de ter que construir todo o entendimento de uso da força, podemos ensaiar uma nova direção de pesquisa sobre o fenômeno policial. Efetivamente, nós não lançamos, e nem nos propusemos a fazer, uma teoria geral da polícia, mas sim demonstramos que o programa de pesquisa clausewitziano é a ciência da polícia e que a teoria de Bittner lhe pertence, na forma de um cinturão protetor. Assim, o que fizemos foi lançar as bases para a construção de uma teoria geral da polícia, que deve ser determinada a partir da “trindade esquisita”, a proposição teórica explicitada no pensamento mais acabado de Clausewitz (livro 1, capítulo 1, seção 28):

“A guerra é um verdadeiro camaleão, que adapta suas características ligeiramente a cada caso particular. Enquanto fenômeno integral, suas tendências dominantes sempre fazem da guerra uma trindade esquisita –

composta de violência primordial, ódio e inimizade, que podem ser tratadas como uma força natural, cega; do jogo do acaso e de probabilidades, onde o espírito criativo pode enveredar livremente; e de seu elemento de subordinação, de instrumento político, que a faz subordinada apenas à razão.

O primeiro destes três aspectos diz respeito principalmente ao povo; o segundo ao comandante e à sua força; o terceiro ao governo. (...)

Estas três tendências são como três diferentes fontes do direito, cada uma profundamente enraizada em seu próprio tema, e ainda assim sensíveis em seu relacionamento recíproco. Uma teoria que ignorasse qualquer uma delas, ou que ambicionasse fixar arbitrariamente o seu relacionamento entraria em tal conflito com a realidade que apenas por este motivo seria totalmente inútil.

Nossa tarefa é portanto desenvolver uma teoria que dê conta [da influência] destas três tendências, com um pêndulo em movimento entre três magnetos”^{xxxiii} (CLAUSEWITZ, 1993: 101).³³

E se ainda persistir alguma dúvida da necessidade do tratamento diferencial que a polícia merece não só dentre os vários ramos da administração pública mas também nos círculos de reflexão acadêmica em Estudos Estratégicos, fica a advertência de Bittner:

“Tudo isso sugere mais do que a afirmação óbvia de que os deveres do policial são de uma variedade extraordinária, leva à inferência, mais forte, de que não existe problema humano, ou não se pode imaginar um, sobre o qual se possa dizer, decisivamente, que não poderá, com certeza, vir a se tornar um assunto de polícia” (BITTNER, 2003c: 235).^{xxxiv}

³³ A tradução desta seção do *Da Guerra* advém de DINIZ e PROENÇA JÚNIOR (2004: 34-35).

6) REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS CITADAS

APPLEGATE, Rex, 1976. *Kill or Get Killed*. Boulder, Paladin Press.

BAYLIS, John, et. al., 2002. *Strategy in Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies*. New York, Oxford University Press.

BETTS, Richard, 1997. “Should Strategic Studies Survive?”. In: *World Politics*, v. 90, n. 1, pp. 7-33.

BETTS, Richard, 2001. “Is Strategy an Illusion?”. In: *International Security*, v. 25, n. 2, pp. 5-50.

BITTNER, Egon, 1990. *Aspects of Police Work*. Boston, Northeastern University Press.

BITTNER, Egon, 2003. *Aspectos do Trabalho Policial*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

BITTNER, Egon, 2003a. “Introdução”. In: BITTNER, Egon, 2003. *Aspectos do Trabalho Policial*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

BITTNER, Egon, 2003b. “As Funções da Polícia na Sociedade Moderna: Uma Revisão dos Fatores Históricos, das Práticas Atuais e dos Possíveis Modelos do Papel da Polícia”. In: BITTNER, Egon, 2003. *Aspectos do Trabalho Policial*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

BITTNER, Egon, 2003c. “Florence Nightingale Procurando Willie Sutton: Uma Teoria da Polícia”. In: BITTNER, Egon, 2003. *Aspectos do Trabalho Policial*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

- BRODIE, Bernard, 1949. "Strategy as a Science". In: *World Politics*, v. 1, n. 4, pp. 467-488.
- BULL, Hedley, 1968. "Strategic Studies and its Critics". In: *World Politics*, v. 20, n. 4, pp. 593-605.
- CHIPMAN, John, 1992. "The Future of Strategic Studies – Beyond Even Grand Strategy". In: *Round Table*, n. 322, pp. 135-155.
- CLAUSEWITZ, Carl von, 1993. *On War*. Edited and translated by Michael Howard and Peter Paret. New York, Alfred A. Knopf.
- COUPER, David C., 1983. *How to Rate Your Local Police*. Washington, PERF.
- DINIZ, Eugenio, 2002. *Clausewitz, o Balanço Ataque-Defesa e a Teoria das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro, GEE/PEP/COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mimeografado (Tese, Doutorado).
- DINIZ, Eugenio, 2002a. "Capítulo 3 – Clausewitz: da guerra absoluta à superioridade da defesa e desta às guerras reais". In: DINIZ, Eugenio, 2002. *Clausewitz, o Balanço Ataque-Defesa e a Teoria das Relações Internacionais*. Tese de D.Sc., COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- DINIZ, Eugenio, 2002b. "Capítulo 4 – Clausewitz cientista: um teste empírico da teoria da guerra". In: DINIZ, Eugenio, 2002. *Clausewitz, o Balanço Ataque-Defesa e a Teoria das Relações Internacionais*. Tese de D.Sc., COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- DINIZ, Eugenio, 2003. "O Estatuto Epistemológico dos Estudos Estratégicos: Clausewitz x Keegan à Luz de Lakatos". In: *Research and Education in Defense and Security Studies*. Center for Hemispheric Defense Studies, REDES, 2003.
- DINIZ, Eugenio; PROENÇA JÚNIOR, Domício, 2004. *O Fenômeno Guerra*. Manuscrito inédito, mimeografado.

- GAT, Azar, 2001. *A History of Military Thought: From the Enlightenment to the Cold War*. New York, Oxford University Press.
- GRAY, Colin, 1977. "Across Nuclear Divide, Strategic Studies, Past and Present". In: *International Security*, v. 2, n 1, pp. 24-46.
- HEAL, Charles "Sid", 2000. *Sound Doctrine: a tactical primer*. New York, Lantern Books.
- HERZ, John H., 1950. "Idealist Internationalism and the Security Dilemma". In: *World Politics*, v.2, issue 2 (jan.), pp. 157-180.
- KATZ, Samuel M., 1997. *Anytime, Anywhere*. New York, Pocket Books.
- KEELEY, Lawrence H., 1997. *War Before Civilization: the myth of the peaceful savage*. New York, Oxford University Press.
- KEEGAN, John, 1994. *A History of Warfare*. New York, Vintage Books.
- KELLING, George L; PATE, Tony; DIECKMAN, Duane; BROWN, Charles E., 1996. The Kansas City Preventive Patrol Experiment. In: CORDNER, Gary W.; GAINES, Larry K.; KAPPELER, Victor E. (eds.), 1996. *Police Operations: Analysis and Evaluation*. Cincinnati, Anderson Publishing Co.
- KLOCKARS, Carl B., 1985. *The Idea of Police*. Beverly Hills, Sage.
- LAKATOS, Imre, 1998. *História da Ciência e Suas Reconstruções Racionais*. Lisboa, Edições 70.
- LAKATOS, Imre, 1998a. "Ciência e Pseudociência". In: LAKATOS, Imre, 1998. *História da Ciência e Suas Reconstruções Racionais*. Lisboa, Edições 70.

- LAKATOS, Imre, 1998b. “História da Ciência e suas Reconstruções Racionais”. In: LAKATOS, Imre, 1998. *História da Ciência e Suas Reconstruções Racionais*. Lisboa, Edições 70.
- LAKATOS, Imre, 1999. *Falsificação e Metodologia dos Programas de Investigação Científica*. Lisboa, Edições 70.
- LAKATOS, Imre, 1999a. “Falsificação e Metodologia dos Programas de Investigação Científica”. In: LAKATOS, Imre, 1999. *Falsificação e Metodologia dos Programas de Investigação Científica*. Lisboa, Edições 70.
- LARVOR, Brendan, 1998. *Lakatos: An Introduction*. London, Routledge.
- MUIR JR, William Ker, 1977. *Police: Streetcorner politicians*. Chicago, The University of Chicago Press.
- MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugenio, 1999. Uso da força e ostensividade. *Boletim de Conjuntura Política*. Belo Horizonte, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais.
- MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício, 2003. “Police Use of Force: The Rule of Law and Full Accountability”. In: *Comparative Models of Accountability Seminar*. INACIPE, Ciudad de Mexico, 29-30 October.
- PROENÇA JÚNIOR, Domício, 2003a. “O enquadramento das Missões de Paz (PKO) nas teorias da guerra e teoria de polícia”. In: ESTEVES, Paulo Luiz (org.), 2003. *Instituições Internacionais: Comércio, Segurança e Integração*. Belo Horizonte, Editora PUC Minas.
- PROENÇA JÚNIOR, Domício, 2003b. *Quando Pedir Não Basta*. Manuscrito inédito, mimeografado.

- PROENÇA JÚNIOR, Domício, 2003c. *Mandato Conceitual do Uso de Força Policial: Fundamentos da Teoria de Polícia*. Texto produzido para a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Mimeografado.
- PROENÇA JÚNIOR, Domício, 2003d. “Estudos Estratégicos: Fundamentos e Situação Presente”. In: *Research and Education in Defense and Security Studies*. Center for Hemispheric Defense Studies, REDES, 2003.
- PROENÇA JÚNIOR, Domício, 2004. *The Politics of Policing Policy*. Aula Magna do curso de Política de Segurança Pública, Mestrado em Engenharia de Produção, PEP/COPPE/UFRJ, 02/03/2004.
- PROENÇA JÚNIOR, Domício; BARTHOLO, Roberto, 2003. Engenharia de Produção brasileira no século XXI: interdisciplinaridade, critérios de avaliação e horizontes universitários. In: *XXIII ENEGEP*. Ouro Preto, 22 a 24 de Outubro.
- PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugenio, 1998. *Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugenio, 2002. *Uma apresentação à Teoria da Guerra* (título provisório). Apresentação para a nova edição de Carl von Clausewitz, *Da Guerra* (no prelo).
- PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugenio; RAZA, Salvador Gelfhi, 1999. *Guia de Estudos de Estratégia*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- RAHTZ, Howard, 2003. *Understanding Police Use of Force*. Monsey, Criminal Justice Press.
- RAZA, Salvador Ghelfi, 2003. “Ciência de Defesa”. In: *Research and Education in Defense and Security Studies*. Center for Hemispheric Defense Studies, REDES, 2003.

ROWLAND, Desmond; BAILEY, James, 1994. *The Law Enforcement Handbook*. New York, Barnes and Nobles.

SKOLNICK, Jerome H., 1994. *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*. New York, Macmillan College Publishing Company, 3rd ed..

SUAREZ, Gabriel, 1998. *The Tactical Advantage: A Definitive Study of Personal Small-Arms Tactics*. Boulder, Paladin Press.

WALTZ, Kenneth N., 1979. *Theory of International Politics*. New York, McGraw-Hill.

WHITCOMB, Christopher, 2002. *Cold Zero*. New York, Warner Books.

7) NOTAS DE FIM

i “*War is thus an act of force to compel our enemy to do our will*” (CLAUSEWITZ, 1993: 83; *itálicos originais*).

ii “War is (...) a true political instrument, a continuation of political intercourse, carried on with other means” (CLAUSEWITZ, 1993: 99).

iii “Whenever such anarchic society has existed – and it has existed in most periods of known history on some level – there has arisen what may be called the ‘security dilemma’ of men, or groups, or their leaders. Groups or individuals living in such a constellation must be, and usually are, concerned about their security from being attacked, subjected, dominated, or annihilated by other groups and individuals. Striving to attain security from such attack, they are driven to acquire more and more power in order to escape the impact of the power of others. This, in turn, renders the others more insecure and compels them to prepare for the worst. Since none can ever feel entirely secure in such a world of competing units, power competition ensues, and the vicious circle of security and power accumulation is on” (HERZ, 1950: 157).

iv “If the police could maintain order without regard to legality, their short-run difficulties would be considerably diminished. However, they are inevitably concerned with interpreting legality because of their use of law as an instrument of order. The criminal law contains a set of rules for the maintenance of social order. This arsenal comprises the *substantive* part of the criminal law, that is, the elements of crime, the principles under which the accused is to be held accountable for alleged crime, the principles justifying the enactment of specific prohibitions, and the crimes themselves. (...) Another part of the criminal law, however, regulates the conduct of states officials charged with processing citizens who are suspected, accused, or found guilty of crime. (...) This dichotomy suggests that the common juxtaposition of ‘law and order’ is an oversimplification. Law is not merely an instrument of order, but may frequently be its adversary. (...) The contrary may also be found: a situation in which order is well maintained but the policy and practice of legality is not evident” (SKOLNICK, 1994: 6-7).

v “In the first place, there exist some apparent analogies between the military and the police (...) Both institutions are instruments of force and for both institutions the occasions for using force are unpredictably distributed” (BITTNER, 1990: 137).

vi “*War is thus an act of force to compel our enemy to do our will*” (CLAUSEWITZ, 1993: 83; *itálicos originais*).

vii “The effects of physical and psychological factors form an organic whole which, unlike a metal alloy, is inseparable by chemical process. In formulating any rule concerning physical factors, the theorist must bear in mind the part that moral factors may play in it; otherwise he may be misled into making categorical statements that will be too timid and restricted, or else too sweeping and dogmatic (CLAUSEWITZ, 1993: 216-217).

viii “The main reason why the abstract formulations of the police mandate cannot be brought closer to the conditions of actual practice by more detailed rulemaking, even when such more detailed rules are devised under the aegis of in-principle-practicality, is that all formal rules of conduct are basically defeasible. To say that rules are defeasible does not merely admit the existence of exceptions; it means asserting the far stronger claim that the domain of presumed jurisdiction of a legal rule is essentially open ended. While there may be a core of clarity about its application, this core is always and necessarily surrounded by uncertainty. Consequently, in real life – as opposed to certain simple games – the element of mootness can never be eliminated. (...) No matter how far we descend on the hierarchy of more and more detailed formal instruction, there will always remain a step further down to go, and no measure of effort will ever succeed in eliminating, or even in meaningfully curtailing, the area of discretionary freedom of the agent whose duty it is to fit rules to cases” (BITTNER, 1990: 92-93).

ix “when one looks at what policemen actually do, one finds that criminal law enforcement is something that most of them do with the frequency located somewhere between virtually never and very rarely” (BITTNER, 1990: 240).

x “[the police] feel called upon to act only when *their* special competence is required, and that special competence is related to the possibility that force *may* have to be used to secure the appearance of a defendant in court” (BITTNER, 1990: 242; *itálicos originais*).

xi “If criminal law enforcement means acting on the basis of, and in accordance with, the law’s provisions, then this is something policemen do occasionally, but in their routine work they merely avail themselves of the provisions as a means for attaining other objectives” (BITTNER, 1990: 246).

xii “*something-that-ought-not-to-be-happening-and-about-which-somebody-had-better-do-something-now*” (BITTNER, 1990: 251; itálicos adicionados).

xiii “In fact, the patrolman who unhesitatingly left his post to pursue an assailant would have left his post with just a little hesitation to pull a drowning person out of the water, to prevent someone from jumping off the roof of a building, to protect a severely disoriented person from harm, to save people in a burning structure, to disperse a crowd hampering the rescue mission of an ambulance, to take steps to prevent a possible disaster that might result from broken gas lines or water mains, and so on almost endlessly, and entirely without regard to the substantive nature of the problem, as long as it could be said that it involved *something-that-ought-not-to-be-happening-and-about-which-someone-had-better-do-something-now!* These extraordinary events, and the directly intuited needs for control that issue from them, are what the vocational interests of patrolmen are attuned to. And in the circumstances of such events citizens feel entitled and obliged to summon the help of the police” (BITTNER, 1990: 249; itálicos originais).

xiv “*The policeman, and the policeman alone, is equipped, entitled, and required to deal with every exigency in which force may have to be used, to meet it*” (BITTNER, 1990: 256; itálicos originais).

xv “(...) I am not saying the police work consists of using force to solve problems, but only that police work consists of coping with problems in which force *may have to be used*” (BITTNER, 1990: 256; itálicos originais).

xvi “(...) The authorization to use force is conferred upon the policeman with the mere proviso that force will be used in amounts measured not to exceed the necessary minimum, as determined by an intuitive grasp of the situation” (BITTNER, 1990: 256).

xvii “It must be emphasized, however, that the conception of the centrality of the capacity to use force in the police role does not entail the conclusion that the ordinary occupational routines consist of the actual exercise of this capacity. It is very likely, though we lack information on this point, that the actual use of physical coercion and restraint is rare for all policemen and that many policemen are virtually never in the

position of having to resort to it. What matters is that police procedure is defined by the feature that it may not be opposed in its course, and that force can be used if it is opposed. This is what the existence of the police makes available to society” (BITTNER, 1990: 125).

xviii “In sum, the role of the police is to address all sorts of human problems when and insofar as their solutions do or may possibly require the use of force at the point of their occurrence. This lends homogeneity to such diverse procedures as catching a criminal, driving the mayor to the airport, evicting a drunken person from a bar, directing traffic, crowd control, taking care of a lost children, administering medical first aid, and separating fighting relatives” (BITTNER, 1990: 128).

xix “It is in this sense that one can clarify the social context of the Police: the *sole* authority that can compel legally and legitimately. Thus, the authoritative mandate – the essential nature – of the police becomes clear: it is the *Mandate for the Use of Force under the Rule of Law*” (MUNIZ e PROENÇA JÚNIOR, 2003: 2-3; itálicos originais).

xx “*The policeman, and the policeman alone, is equipped, entitled, and required to deal with every exigency in which force may have to be used, to meet it*” (BITTNER, 1990: 256; itálicos originais).

xxi “The proposed definition of police competence *fully embraces* those forms of criminal law enforcement policemen engage in. (...) It is *not* that policemen are entitled to use force because they must deal with nasty criminals. Instead, the duty of handling nasty criminals devolves on them *because* they have the more general authority to use force as *needed* to bring about desired objectives” (BITTNER, 1990: 256-257; itálicos originais).

xxii “The noisy neighbor, the uncooperative tenant, the abusive spouse, the assaultive customer, the unruly youth, the unmanageable patient, and so forth are all the sort of challenges citizens hand over to the police with the expectation that the officer may, can, and will force the recalcitrant into compliance ‘then and there’ ” (BITTNER, 1990: 11).

xxiii “I am not saying the police work consists of using force to solve problems, but only that police work consists of coping with problems in which force *may have to be used*” (BITTNER, 1990: 256; itálicos originais).

xxiv “There can be no doubt that the decisive and unremitting character of police intervention is uppermost in the minds of people who solicit it, and that persons against

whom the police proceed are mindful of this feature and conduct themselves accordingly” (BITTNER, 1990: 254).

xxv “(...) whatever the substance of the task at hand, (...) police intervention means above all making use of the capacity and authority to overpower resistance to an attempted solution in the native habitat of the problem. There can be no doubt that this feature of police work is uppermost in the minds of people who solicit police aid or direct the attention of the police to problems, that persons against whom the police proceed have this feature in mind and conduct themselves accordingly, and that every conceivable police intervention projects the message that force may be, and may have to be, used to achieve a desired objective. It does not matter whether the persons who seek police help are private citizens or other government officials, nor does it matter whether the problem at hand involves some aspect of law enforcement or is totally unconnected with it” (BITTNER, 1990: 124-125).

xxvi “[The police’s] demands for the resources and for support are justified by responsibilities connected to dealing with crimes and other violations of law. The internal organization and division of labor within departments reflect categories of crime control. The public record of its accomplishments and failures is expressed in crime statistics. Recognition for meritorious performance is given for feats of valor and ingenuity in crime fighting” (BITTNER, 1990: 7).

xxvii “The strengths sought in recruits were the ‘manly virtues’ of honesty, loyalty, aggressiveness, and visceral courage. It was also understood that police recruits should be able and willing to follow uncritically all received commands and regulations” (BITTNER, 1990: 6).

xxviii “Taken together, the two devices afforded the administration a wholly unprecedented degree of control over the activities of the line staff, or so it seemed from a planning perspective” (BITTNER, 1990: 6).

xxix “Involving all sorts of emergencies, abatements of nuisances, dispute settlements, and an almost infinite range or repairs on the flow of life in modern society” (BITTNER, 1990: 8).

xxx “The presence of an explicit hierarchy, with a an associated chain of command and a strong sense of obedience, is therefore likely to induce an attachment to social uniformity and routine and somewhat rigid conception of order” (SKOLNICK, 1994: 11).

xxxii “On the one hand, the military model does seem to furnish a form of control and supervision that helps to overcome laxness and corruption where it exists. On the other hand, the core of the police mandate is profoundly incompatible with the military posture. On balance, the military-bureaucratic organization of the police is a serious handicap” (BITTNER, 1990: 136).

xxxiii “(...) what policemen do appears to consist of rushing to the scene of any crisis whatever, judging its needs in accordance with canons of common sense reasoning, and imposing solutions upon it without regard to resistance or opposition. In all this they act largely as individual practitioners of a craft” (BITTNER, 1990: 255).

xxxiv “War is more than a true chameleon that slightly adapts its characteristics to the given case. As a total phenomenon its dominant tendencies always make war a paradoxal trinity – composed of primordial violence, hatred, and enmity, which are to be regarded as a blind natural force; of the play of chance and probability within which the creative spirit is free to roam; and of its element of subordination, as an instrument of policy, which makes it subject to reason alone.

The first of these three aspects mainly concerns the people; the second the commander and his army; the third the government. (...)

These three tendencies are like three different codes of law, deep-rooted in their subject and yet variable in their relationship to one another. A theory that ignores any one of them or seeks to fix an arbitrary relationship between them would conflict with reality to such an extent that for this reason alone it would be totally useless.

Our task therefore is to develop a theory that maintains a balance between these three tendencies, like an object suspended between three magnets” (CLAUSEWITZ, 1993: 101).

xxxv “All this suggests more than the obvious point that the duties of patrolmen are of a mind-boggling variety, it compels the stronger inference that no human problem exists, or is imaginable, about which it could be said with finality that this certainly could not become the proper business of the police” (BITTNER, 1990: 250).