



Entre as leis e o mundo: a administração de conflitos pelas polícias de Ottawa/Canadá e Distrito Federal/Brasil numa perspectiva comparativa

Nivio Caixeta do Nascimento

Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC)
Universidade Candido Mendes
Representante da ALTUS no Brasil

O objetivo dessa comunicação é comparar instituições policiais do Distrito Federal e da municipalidade de Ottawa por meio de algumas de suas maneiras específicas de administrar conflitos.

Para tanto, é fundamental primeiramente definir conceitualmente o que se está entendendo por conflito. Neste sentido, a abordagem teórica aqui adotada se apóia no

trabalho de Simmel¹, para o qual a configuração social não é dada apenas pelos elementos convergentes da sociedade, mas também por seus elementos dissociativos.

O conflito é, pois, uma forma de *sociação* destinada a resolver dualismos divergentes e, com isso, se estabelece algum tipo de unidade, ainda que em oposição a alguma das partes conflitantes.

Ao mesmo tempo em que o conflito destrói, também constrói associações de modo que, assim como as relações de solidariedade, ele é parte indissolúvel da vida cotidiana. Deste modo, a solidariedade, a paz e harmonia não representam um estado “natural” da vida social, ocasionalmente perturbado por patologias ou estados de anomia. Tampouco, o conflito é a negação da sociedade. Antes, ele é uma das condições de sua estruturação e de mudança social.

Partindo dessa perspectiva, o problema teórico a discutir não é propriamente a existência dos conflitos, mas determinadas formas para administrar algumas de suas expressões. Assim, a comparação estabelece similaridades de forma – os conflitos são dados da vida social e existem instituições como as polícias para administrá-los – e diferenças que repousam em experiências históricas, políticas, econômicas, sociais e culturais dos dois contextos de pesquisa.

Os conflitos abordados se restringem àquelas expressões que chegam ao conhecimento *das* ou que são denunciadas *às* instituições policiais, independentemente de envolverem ou não instituições de administração civis como a família, a religião, ou as associações de moradores, por exemplo.

Como formas de *sociação*, os conflitos eclodem sobre um chão comum: a linguagem, um meio de auto-expressão que permite aos atores sociais articular subjetivamente suas identidades e, ao mesmo tempo, os liga a uma comunidade lingüística.

Conseqüentemente, a linguagem está no cerne das relações de pertencimento e de conflito, traduzindo-se sempre num idioma moral e político, relacionado a diferentes formas de ver o mundo; a situações nas quais as percepções da realidade de indivíduos ou de grupos entram em contradição e/ou convergência, constituindo assim alianças e oposições.

¹ Simmel, G. (1969). Conflict & the web of group-affiliations. New York, The Free Press.

Em razão desse caráter multifacetado e polissêmico da percepção da realidade, *administrar conflitos é justamente um modo de tentar equacionar diferentes formas de ver e representar o mundo.*

Comparativamente, os processos de administração de conflitos apresentados envolvem pensar o que Pollner² denominou *razão mundana*; qual seja, um jogo de linguagem sobre o significado do mundo que pressupõe a existência de uma realidade objetiva e independente da interpretação dos diferentes atores. Embora a questão central seja “o que aconteceu?”, os jogos de linguagem constituem a realidade por meio de um processo político e moral em que a experiência ou percepção de um indivíduo ou de um grupo é desacreditada ou deslegitimada em favor de uma versão oficial ou credenciada de outrem.

Se há uma solução provisória dos antagonismos, ela é possível por meio da imposição ou da aceitação de umas das interpretações dos eventos sobre outras concorrentes. Em uma palavra, as polícias não solucionam, mas administram o caráter polissêmico da realidade tendo em vista que as verdades relativas às diferentes formas de perceber o mundo são o solo fértil para o conflito e o pertencimento. A *política da verdade* que descreve Foucault³ é, portanto, uma inter-relação de luta e de poder sobre o significado da realidade.

Os processos de administração de conflitos envolvem o que Geertz⁴ denominou *sensibilidade jurídica*: a maneira pela qual as instituições jurídicas traduzem uma linguagem da imaginação para uma linguagem da decisão, criando assim um sentido de justiça específico. Por este ângulo, os processos de administração de conflitos envolvem um emparelhamento de fatos e normas, sejam elas legais ou consuetudinárias, escritas ou costumeiras, implicando assim simultaneamente imaginação e decisão sobre a experiência de estar no mundo.

² Pollner, M. (1987). Mundane reason: reality in everyday and sociological discourse. Cambridge, Cambridge University Press.

³ Foucault, M. (1999). A verdade e as formas jurídicas. Rio de Janeiro, Nau Editora.

⁴ Geertz, C. (1983). Local Knowledge: further essays in interpretative anthropology. New York, Basic Books Inc.

É importante ressaltar que, nas sociedades ocidentais, as leis e o direito são culturalmente pensados como parte de um domínio distinto de outras ordens normativas como a etiqueta e a moralidade. Buscando desconstruir essa dicotomia, parto de duas experiências etnográficas – no Distrito Federal e em Ottawa – para pensar as articulações de códigos escritos e cristalizados como leis, regras, normas de condutas, procedimentos oficiais como todo um gradiente de práticas e representações informais do cotidiano das instituições policiais em questão.

Por um lado, não seria possível entender os processos de administração de conflitos sem levar em conta que os policiais nos dois países estão submetidos a uma série de códigos normativos escritos tais como leis criminais, códigos de deontologia, padrões de conduta, regimentos, entre outros. Por outro lado, o mundo que se apresenta cotidianamente aos agentes da lei não pode estar nem ser totalmente previsto ou classificado nas regras escritas.

Daí advém o título desta comunicação, *Entre as leis e o mundo: polícia e administração de conflitos numa perspectiva comparativa*, a qual se propõe a descrever e analisar a articulação cotidiana de linguagens do Estado presentes nas leis e os idiomas morais consuetudinários do cotidiano dos policiais de dois países.

Polícia, crime e conflitos

Um fator extremamente importante na constituição das polícias modernas é a idéia de combate a criminalidade, representada, quase sempre, pelas violências e transgressões que causam maior medo e reação moral, como roubos, estupros e assassinatos.

Neste sentido, a polícia seria uma das melhores armas contra um conjunto polissêmico de fenômenos e eventos, englobado em categorias gerais e pouco explicativas como o crime, a desordem e a violência. A razão de ser da polícia estaria como que inscrita na natureza: sem a polícia a sociedade entraria no mundo do caos e da desordem. “Ruim com ela, pior sem ela”. Dessa forma, a legitimação da polícia como uma instituição de administração de conflitos não repousa apenas no aparato legal do Estado, mas, sobretudo, na sacralidade da ordem cosmológica da sociedade.

As polícias se deparam cotidianamente com conflitos criminalizáveis que articulam duas dimensões de significação de eventos: uma referente aos conflitos selecionados e efetivamente administrados como criminais e outra que abrange os antagonismos que atores ou grupos sociais – incluindo também agentes e instituições do Estado – podem perceber como criminais, mas que não possuem existência jurídica.

Dessa forma, o crime é também uma construção cultural da ordem do imaginário, sendo que nem sempre há uma convergência entre os crimes que as polícias selecionam e os que a população reivindica terem acontecido.

Por este ponto de vista, o combate à criminalidade não é apenas uma questão técnica, mas fundamentalmente política. Como aponta Misse⁵, “todo crime é, sociologicamente, político, pois o que define uma ação criminal é um conjunto de dispositivos eminentemente políticos” como leis, procedimentos, constituições e instituições do Sistema de Justiça Criminal.

Portanto, comparar processos de administração de conflitos em duas capitais nacionais implica em pensar a maneira pela qual as instituições policiais, por meio de códigos legais e consuetudinários, moral e politicamente criminalizam alguns dos conflitos percebidos na ordem social.

Em outras palavras, as polícias têm uma importância fundamental na tomada de decisão entre administrar ou não os conflitos criminalmente por estarem em contato mais frequente com a população. Elas selecionam quais são os conflitos que desejam ou que são obrigadas a administrar pelas leis, no campo jurídico formal do Estado. Por outro lado, reservam uma série de procedimentos extrajudiciais para lidar com aqueles antagonismos que não vêm ou não querem ver dentro da ordem jurídica do Estado.

O objetivo dessa comunicação é descrever e analisar conflitos que eclodem em espaços relativamente “íntimos” da vida cotidiana, propiciando encontros ordinários e casuais nos quais policiais e cidadãos engajam-se em processos de negociação sobre o significado da realidade.

Procurei olhar para um lado mais capilar e menos visível das instituições policiais, expresso em suas inserções cotidianas em conflitos que vão desde pequenos crimes contra o

⁵ Misse, M. (1994). "Criminalidade urbana violenta no Brasil: o problema das causas." Comunicação & Política, v. 1, n. 2, pp 251-258.

patrimônio, passando pelo tráfico de drogas no varejo até desavenças ou violências dentro de famílias ou de círculos de vizinhança.

No mundo imprevisível das ruas, o policial deve procurar conhecer subjetivamente seu público para avaliar moralmente os conflitos e assim decidir sobre as formas de administração a serem empregadas.

A grande diferença entre administrar conflitos pela aplicação de normas legais ou por procedimentos informais reside nos desdobramentos. Na aplicação da lei, coloca-se em movimento um processo que será continuado por outros especialistas da esfera jurídica. Nos processos extrajudiciais, a justiça é administrada localmente.

Todavia, ao decidir entre uma forma oficial ou extrajudicial de administração de conflitos, o policial não estabelece um limite entre o “mundo da lei” e o “mundo dos eventos”, mas justifica seus cursos de ação com base em um ou outro. Em termos analíticos, o que importa comparar são os usos dos idiomas legais e consuetudinários na administração de conflitos e não propriamente demarcar conceitualmente suas fronteiras.

Nesses processos de tomada de decisões, envolvem-se simultaneamente agentes e instituições. Como ressalta Mary Douglas⁶, as instituições propiciam identidades e estilos de pensamento aos seus diversos agentes. Neste sentido, as instituições possuem não apenas uma existência jurídica e legal, mas também cognitiva. Isto é, seus agentes procuram coerência dentro de uma concepção de ordem cosmológica; dentro de um estilo de pensamento que envolve simultaneamente um aparato conceitual simultaneamente legal e consuetudinário por meio do qual os policiais classificam o mundo e julgam a realidade. Por outro lado, esta forma de cognição é conflituosa à medida que a instituição representa um encontro intersubjetivo entre sujeitos morais que vêem o mundo de diferentes maneiras. Com efeito, os policiais trazem consigo outros estilos de pensamento que lhes conferem maneis específicas de viver e agir institucionalmente.

As instituições policiais pesquisadas

⁶ Douglas, M. (1986). How institutions think. New York, Syracuse University Press.

Desde 1985, participei ativamente de diferentes pesquisas com instituições policiais do Distrito Federal, tendo escrito uma dissertação de mestrado sobre uma delegacia da Polícia Civil⁷. São praticamente 8 anos de pesquisas realizadas que me permitem ter uma percepção mais profunda, porém com menos distanciamento do fenômeno no Brasil.

Neste caso, eu era um nativo plenamente situado na cultura e língua local, num contexto em que o exercício interpretativo foi mais o de exotizar o familiar tentando, assim, distanciar-me do repertório cultural compartilhado com meus interlocutores.

Por contraste, o trabalho de campo em Ottawa foi caracterizado pelo fato de eu ser um estrangeiro. Neste caso, a distância do meu objeto de estudo era dada *apriori*, o que teve profundas implicações na maneira como percebi o grupo estudado. Em Ottawa, a preocupação teórico-metodológica foi menos a de promover o distanciamento de meus preconceitos, e muito mais a de tentar perceber justamente os repertórios culturais locais envolvidos nos processos de administração de conflitos observados.

Durante 8 meses, realizei um trabalho de campo junto à instituição policial que desempenhava papéis similares aos das Polícias Civil e Militar no Brasil: o *Serviço de Polícia de Ottawa*. O *SPO* é uma polícia municipal encarregada do policiamento ostensivo e investigativo, atividades desempenhadas oficialmente no Brasil pela Polícia Militar e pela Polícia Civil, respectivamente.

Dentro do *SPO*, busquei o acesso a setores análogos aos observados nas polícias brasileiras, sem que essa estratégia significasse a procura de qualquer correspondência imediata. Apenar procurei observar expressões comparáveis do fenômeno policial nos dois contextos. Não seria um contraste frutífero, por exemplo, contrapor uma unidade de investigação antidrogas no Canadá com uma ronda da Polícia Militar no Brasil. Foi necessário buscar algumas similaridades para comparar.

Em 2002, o Distrito Federal contava com 14.707 policiais militares e 5.135 policiais civis totalizando 19.842 policiais para atender uma população estimada em 2.051.146 habitantes. Trata-se da mais alta taxa de policiais por 100.000 habitantes (924,7) e o menos número de habitantes por policiais (108,1) do país.

⁷ Nascimento, N. C. (1999). Uma delegacia de polícia no Distrito Federal: da estrutura à comunidade. Departamento de Antropologia. Brasília, Universidade de Brasília.

Em 2002, o *SPO* contava com 1.055 policiais e 443 civis envolvidos no policiamento de uma região cuja população é estimada em 862.798. Isto implica em uma taxa de 1 policial por 763 habitantes – ou 131 policiais por 100.000 habitantes.

É importante ressaltar que os policiais constantes dos efetivos de Ottawa atuam direta ou indiretamente em atividades ostensivas e investigativas. Isto porque o Canadá passou por um movimento de especialização e profissionalização em que se buscou a incorporação de civis para a realização de atividades burocráticas e administrativas que antes estavam a cargo de policiais, deixando aos últimos tarefas tradicionalmente vista como serviços de polícia.

Entre as leis e o mundo

Apesar de os procedimentos de administração de conflitos nos dois contextos apresentarem algumas características comuns, as semelhanças são mais de forma do que de conteúdo. Como o tempo é reduzido, irei me concentrar agora nas diferenças.

No Distrito Federal, o poder de decisão sobre o significado da lei que qualquer policial efetivamente possui é pouco reconhecido. No mais das vezes, ele é negado, sendo colocado nos bastidores da ideologia oficial.

Tudo se passa como se aplicação da lei e a manutenção da ordem não dependessem de um exercício de interpretação da realidade; como se essa missão se resumisse a *aplicar leis aos fatos*, sem que ocorresse nenhum julgamento pessoal dos eventos. A ideologia oficial deixa de contemplar, em alguma medida, os dilemas e as tensões inerentes aos contextos de administração de conflitos.

Com uma forte influência do Direito Positivo, é possível destacar no Distrito Federal a tendência a se pensar a relação entre leis e fatos de cima para baixo, isto é, oficialmente, o valor centra-se mais na aplicação universal e impessoal das leis do que na avaliação discricionária dos contextos em que os conflitos ocorrem.

Contrariamente à ideologia oficial, todavia, busquei mostrar na etnografia como as leis são ou não aplicadas em função das pessoas, dos atos e das circunstâncias com as quais os policiais se deparam.

Os alvos preferenciais das leis, neste sentido, são indivíduos que se encaixam em um léxico de estereótipos criminais informalmente produzidos, reproduzidos e transmitidos no cotidiano das instituições policiais.

Neste ponto, entra em cena o imaginário sobre as classes perigosas em situações altamente discriminatórias, que se definem dentro do que muitos autores denominaram *guerra contra o crime*. Nessa visão militarista da segurança, falar de ordem pública é, curiosamente, falar em desordem pública, de combate, de guerra, contra inimigos abstratos que, no atacado, estariam à espreita em lugares suspeitos e determinados.

Em contrapartida, apresentei uma série de conflitos em que os estereótipos sobre a criminalidade não se fazem fortemente presentes, fugindo assim da concepção hegemônica de que a missão policial seja combater o crime. Esses tipos de conflitos, aqui denominados como interpessoais, são extremamente comuns no cotidiano de policiais militares e civis, mesmo que não sejam considerados pelos policiais como serviços de polícia.

No idioma policial, diz-se que esses conflitos não deram em nada por não serem codificados em nenhuma definição legal. Mas, “não dar em nada”, não significa necessariamente que nada tenha sido feito ou que nada tenha acontecido. Extrajudicialmente, os policiais efetuam detenções, realizam interrogatórios, mediam e arbitram conflitos, além de punirem informalmente transgressões no cotidiano das ruas e das delegacias.

Em outros casos, os policiais eximem-se de administrar os conflitos pela impossibilidade de traduzi-los para a metalinguagem jurídica, alegando para tanto, a improcedência das acusações. Como se todos os conflitos existentes na sociedade tivessem que se adequar ao ordenamento da lei. Paralelamente aos procedimentos oficiais, existe, portanto, uma série de práticas extrajudiciais que representam uma alternativa ao sistema oficial de justiça.

É importante ressaltar que a opção por práticas extrajudiciais não se restringe aos policiais. Vários casos narrados na etnografia sobre o Distrito Federal mostram que a descrença na justiça do Estado faz com que a população estimule e procure por práticas extrajudiciais nas instituições policiais. Nesses casos, a lei se torna um idioma moral em que o cerne da questão nem sempre é sua aplicação, mas sua utilização como uma arma

discursiva de poder na negociação de conflitos por todos os envolvidos, sejam eles policiais ou civis.

No Distrito Federal, as grandes referências legais para a administração de conflitos são o Código Penal e o Código de Processo Penal. Isto aparte, há uma ausência quase total de procedimentos oficialmente estabelecidos para orientar e controlar o poder de decisão que os policiais têm sobre o significado da lei e da ordem. No mais das vezes, os poucos procedimentos existentes se referem à disciplina interna e ao gerenciamento das polícias Militar e Civil.

Fora da alçada da “guerra contra o crime”, são raros os procedimentos existentes para regular e orientar a administração de conflitos pelas polícias do Distrito Federal. Pode-se detectar assim uma falta de definição de rotinas oficiais que estabeleçam critérios mínimos de controle e de responsabilização sobre o poder de decisão dos policiais nas ruas e nas delegacias de polícia.

Na etnografia sobre Ottawa, mostrei como a idéia de *discretion* – a palavra está expressa em inglês para enfatizar as diferenças de significado – está presente em vários casos em que os policiais falam abertamente desse poder, reconhecem limites normativos para o seu exercício, além de justificar alguns de seus cursos de ação com base nele.

Nessa forma particular de sensibilidade jurídica, a lei não é pensada como um código que deveria ser aplicado a todos os conflitos, mas como uma alternativa para se administrar aqueles antagonismos para os quais não há saída extrajudicial.

Em contraposição ao fenômeno da discricionariedade no Distrito Federal, parece haver, em Ottawa, um reconhecimento do poder de decisão dos policiais. Estes últimos não são vistos apenas como responsáveis pela implementação da ordem jurídica do Estado, mas também como negociadores do significado da ordem pública, a qual compete não somente a eles, mas à população com a qual interagem. Neste processo, valem tanto as regras escritas do Estado quanto os repertórios consuetudinários disseminados na sociedade.

Nesta direção, uma colocação de Erickson⁸ parece encontrar eco no contexto de administração de conflitos em Ottawa. Segundo o autor, pode-se constatar uma tendência nas polícias canadenses a aplicar a lei somente em último caso, quando forem esgotadas

⁸ Ericson, R. V. (1982). Reproducing order: a study of police patrol work. Toronto, University of Toronto Press.

todas as possibilidades de administração local. Deste modo, o significado da lei é, em alguma medida, pensado *de baixo para cima*, isto é, partindo da avaliação discricionária do conflito, os policiais decidem se a lei é o recurso mais adequado ao restabelecimento do que imaginam e consideram ser a ordem social.

Por outro lado, como no Distrito Federal, há a tendência a aplicar a lei em certos tipos de conflitos, principalmente naqueles casos caracterizados como *crimes contra o patrimônio* e *crimes contra a vida*. Na mesma proporção, a atuação da polícia de Ottawa se concentra em determinados tempos e espaços, além de estereótipos sobre prostitutas, traficantes, delinquentes juvenis, entre outras identidades estigmatizadas. Muitas dessas pessoas são alvos preferenciais da aplicação das leis, fazendo com que, mesmo num país de bem estar social como o Canadá, o princípio da isonomia legal não seja amplamente respeitado.

Ambas as etnografias mostram que, embora a ideologia da guerra contra o crime se encontre presente nessas diferentes instituições policiais, a maior parte do tempo de patrulha é empregado em resposta a demandas da população para administrar pequenos problemas e conflitos do cotidiano. A grande diferença parece residir no fato de que os policiais do *SPO* apresentavam uma certa normalidade em lidar com essas situações, atitude freqüentemente justificada como uma questão de profissionalismo, pois o policiamento é concebido em Ottawa com um serviço prestado à comunidade.

Contudo, o reconhecimento da *discretion* implicou na criação de mecanismos de controle e de regulamentação. Em Ottawa, grande parte dos procedimentos para aplicação da lei está formalizada nos padrões de conduta da instituição. Mais que isso, esses manuais estabelecem rotinas para a tomada de decisões em face de situações específicas, que não envolvem necessariamente a idéia de crime.

Num contexto em que se pensa abertamente o policial como um sujeito com ampla liberdade de decisão, podendo ele ser tolerante com uma série de comportamentos proibidos por lei, há que se ter intolerância para alguns conflitos. Políticas públicas de prisão e acusação obrigatória, as quais são denominadas no idioma local *zero tolerance*, foram criadas justamente para controlar e regular a *discretion*.

Nesses casos, o policial deveria seguir todos os procedimentos que a lei coloca sem levar em conta nenhum julgamento pessoal dos fatos. Semelhantemente ao caso brasileiro,

a relação entre leis e fatos é pensada de *cima para baixo*, isto é, os códigos normativos do Estado deveriam ser aplicados a todos os conflitos aos quais eles se adequassem.

Essas políticas não se dirigem a conflitos relacionados à guerra contra o crime, no sentido tradicional da expressão, mas à criminalização de tipos de conflitos que não eram tradicionalmente vistos como crime pelos policiais. Estou falando aqui principalmente daqueles conflitos que se desenrolam nos domínios privados da sociedade, como as violências contra mulheres e crianças. A idéia subjacente é que a acusação policial formaliza os conflitos, além de desencorajar a violência nos domínios privados da sociedade. Se isso é realmente efetivo na realidade, é uma discussão para outro momento.

Por um lado, esses controles podem soar ilusórios. Como ambas as etnografias evidenciaram, há sempre uma margem de decisão aberta na administração de qualquer conflito.

Por outro lado, não é possível negar que focar a lei em apenas alguns tipos de conflitos, entre os muitos criminalizáveis, pelo menos, tem a vantagem de que determinados tipos de conflitos sociais recebam maior atenção das instituições policiais.

Por fim, cabe ressaltar que, se alguns controles sobre a discricionariedade podem ser burlados em algumas situações, eles também se mostram profundamente eficazes em outras, nas quais há a incorporação das rotinas estabelecidas à cultura institucional. Para tanto, é necessário que os policiais cooperem com as determinações oficiais, desenvolvendo assim o hábito de seguir padrões de conduta previamente estabelecidos. Mesmo que todas as regras escritas não sejam cumpridas na prática, como não o são em qualquer instituição, parece existir uma preocupação efetiva no *Serviço de Polícia de Ottawa*, em estabelecer limites para a *discretion*. Isso só é possível à medida em que se reconhece sua existência.

Bibliografia:

Douglas, M. (1986). How institutions think. New York, Syracuse University Press.

Ericson, R. V. (1982). Reproducing order: a study of police patrol work. Toronto, University of Toronto Press.

Foucault, M. (1999). A verdade e as formas jurídicas. Rio de Janeiro, Nau Editora.

Geertz, C. (1983). Local Knowledge: further essays in interpretative anthropology. New York, Basic Books Inc.

Misse, M. (1994). "Criminalidade urbana violenta no Brasil: o problema das causas." Comunicação & Política, v. 1, n. 2, pp 251-258.

Nascimento, N. C. (1999). Uma delegacia de polícia no Distrito Federal: da estrutura à communitas. Departamento de Antropologia. Brasília, Universidade de Brasília.

Pollner, M. (1987). Mundane reason: reality in everyday and sociological discourse. Cambridge, Cambridge University Press.

Simmel, G. (1969). Conflict & the web of group-affiliations. New York, The Free Press.