

PROXIMIDADE POLICIAL: O QUE É?

PROPOSTA DE LEITURA CONTEXTUALIZADA
EM TERRITÓRIOS URBANOS

Susana Durão, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

1. Introdução

Este texto centra-se numa reflexão sobre “proximidade policial”, propondo uma interpretação da mesma à luz da sua contextualização em Portugal. Mais concretamente, explora os efeitos da proximidade policial nas geografias morais do policiamento e nas culturas de trabalho que encontramos em esquadras portuguesas, aqui pensadas a partir de casos estudados em Lisboa. Procura-se ilustrar e explicar, através da interpretação de mapas, as pluralidades e padrões que se mantêm em rotinas de trabalho de três serviços de esquadra: na patrulha automóvel, na patrulha pedonal e num programa do policiamento de proximidade designado “Escola Segura”. Este texto reflecte concretamente sobre o caso da Polícia de Segurança Pública (PSP). Por fim, conclui-se que a proximidade deve ser vista como conceito alargado do policiamento e que é insuficiente imaginar estratégias para a proximidade sem redefinir, actualizar e revalorizar a própria actividade da patrulha.

2. Proximidade policial, projecto inacabado?

A integração de conceitos como o de proximidade na actividade de policiar nasce da ideia de desenvolver técnicas de prevenção criminal alternativas à repressão policial, depois de várias situações locais, criminais e de ordem pública terem apontado fraquezas aos métodos operacionais e demonstrado que as técnicas preventivas eram insuficientes (Moore, 2003: 129-130). A proximidade situa-se no mesmo plano de actuação da patrulha, mas são coisas diferentes. A patrulha é genericamente considerada o primeiro nível do policiamento nas esquadras, mas claramente o que ocupa o maior volume do trabalho policial, assente em tarefas de vigilância territorial mais ou menos coordenadas, sendo em boa parte accionadas por chamadas de emergência. A proximidade tem dois objectivos basilares: em primeiro lugar, conta com um maior apoio das populações locais e cidadãos à acção policial do que as técnicas de policiamento menos aproximadas dos cidadãos, o que implica mudanças estratégicas, novas políticas, mais responsabilidade e mudanças na base da legitimidade que os polícias encontram junto dessas populações (Moore, 2003: 140). Em segundo lugar, e simultaneamente, actua nas realidades locais tendo por base um entendimento diferente dos usos da acção e da autoridade policial, envolvendo técnicas de comunicação e de negociação no policiamento, o que implica que tal policiamento, para se efectivar, tem de desenvolver níveis de cooperação e de compromisso local com imaginação e raciocínio (Skolnick e Bailey, 2002; Sparrow, Moore e Kennedy, 1990; Moore, 2003: 142).

Tais técnicas, apesar de poderem ter sido desde sempre usadas de modo mais ou menos intuitivo pelos patrulheiros na sua ocupação, sobretudo enquanto tácticas, é com uma ideia de polícia mais próxima, ou se se quiser mais comunitária ou orientada para o contacto directo e mais permanente com os cidadãos, que começam a fazer parte do repertório mais conscientemente reflectido da actividade, enquanto estratégia integrada (Moore e Trojanowicz, 1988). Sendo assim, um policiamento de proximidade tem necessariamente de passar pela confiança, diálogo e tempo – o que implica mudanças que são ao mesmo tempo organizacionais e propriamente policiais. Voltarei a estes aspectos

à medida que for desenvolvendo o texto, com base na interpretação das ilustrações etnográficas dispostas nos mapas.

As polícias anglo-saxónicas, britânicas e norte-americanas foram as primeiras a criar os policiamentos comunitários do século XX, na década de 1960. Estes viriam a influenciar os programas de proximidade na Europa continental duas décadas depois. O chamado “policiamento de proximidade” em Portugal vai encontrar como fonte de inspiração a experiência francesa, muito por afinidade entre ambos os modelos de polícia, isto é, dos sistemas institucionais e administrativos de polícias nacionais (Costa, 2002; Gomes et al, 2001; Monet, 2006; Oliveira, 2003).

Tem sido diagnosticado em vários países que o policiamento comunitário e o policiamento para a solução de problemas (Goldstein, 1979) se revelaram projectos incompletos e mitigados, mesmo nos países que criaram estes conceitos (Moore, 2003: 144-156). São várias as razões encontradas. Defende-se que este tipo de policiamento nunca foi consensual e sempre terá mantido resistências internas nas polícias e mesmo entre decisores políticos (AAVV, 2000). A sua dimensão manteve-se reduzida, quando não periférica, no seio das políticas para as polícias e, como tal, insuficiente para afectar profundamente toda a filosofia, culturas e disposições organizacionais do policiamento (Durão, 2008; Reiner, 1985). No mesmo sentido, nos últimos 30 anos, os planos para o investimento na “proximidade policial” passaram também eles a concorrer com a emergência de um discurso dominante e globalmente difundido que visa ampliar cada vez mais as competências das polícias generalistas no “combate ao crime”, levando a direccionar esse investimento para o crescimento e equipamento de unidades anticrime, unidades profissionalizadas especiais, unidades de reacção rápida e outras. Uma razão de ordem mais política é também apontada e por vezes reiterada por criminologistas clássicos quando defendem que o policiamento mais preventivo e próximo, baseado em projectos locais de actuação, e não em grandes e homogéneas políticas de intervenção, é de difícil mensurabilidade e, como tal, seria difícil comprovar a sua eficácia para o governo da segurança. Mas é preciso notar que os cépticos da proximidade ou de policiamentos comunitários tendem a basear-se em realidades que estão muito longe do que seria o ideal de funcionamento dos mesmos, e, como tal, referem-se a eles como utopias (Greene e Matrofski, 1988), chavões vazios e técnicas de relações públicas (Klockars, 1988) incapazes de resolver problemas sérios, como as ondas de violência urbana (Bailey, 1988).

Embora as várias razões enunciadas contribuam para manter inacabado o projecto de proximidade, autores defendem que o facto de esta ser uma espécie de “revolução silenciosa” ou mesmo o “paradigma dominante” do policiamento moderno (Kelling, 1988), e seguramente uma das mais influentes estratégias para um “policiamento futuro” (Newburn, 2008), terá contribuído para transformações quer no seio da actividade de policiar do pós-guerra, quer no entendimento sobre o papel dos polícias na sua actividade. Embora a manutenção de modelos administrativos de polícia, que não têm em conta a especificidade e exigências concretas da proximidade, possa constranger essa transformação, é no plano das práticas micropolíticas que algumas mudanças parecem de facto estar a ocorrer.

Podem ser sucintamente inumerados os benefícios acerca da introdução de uma dinâmica de aproximação policial às realidades locais. Polícias mais próximos dos cidadãos permitem algum controlo indirecto e social dos limites eventualmente menos respeitados pela acção policial e elevação dos níveis de satisfação com os serviços policiais. Nas esquadras de Lisboa, onde desenvolvi as pesquisas, para os comandantes de esquadra não era uniforme a forma de operacionalizar os programas da proximidade e alguns ameaçavam desmantelá-los, não fossem eles accionados por uma normativa superior irrevogável e emanada pela Direcção Nacional. Quando tal acontecia, alguns agentes da proximidade consideravam-se socialmente “protegidos” pelas cartas que chegavam constantemente às polícias traduzindo um elevado grau de satisfação com aqueles programas e com o seu trabalho. De facto, como vim a verificar após vários meses de participação nas rotinas policiais, a dinâmica de contactos destes serviços era muito mais avolumada do que noutros da patrulha (o que poderá ser lido mais adiante nos mapas). Além disso, ao contrário de imagens estereotipadas dos polícias que tendemos a alimentar no senso comum, mais proximidade local parecia reverter em menos opacidade policial ou numa opacidade que para funcionar necessitava de um elevado nível de sofisticação. Isto porque as acções dos polícias dos serviços de proximidade são de forma geral mais visíveis, social e culturalmente mais escrutinadas desde logo do que as da patrulha.

O policiamento territorial é levado a sério, e de facto os polícias podem ter algum papel no evitamento de situações de risco e na protecção não só do património, mas muito particularmente na situação de prevenção da vitimação. Uma certa “cultura da suspeição policial” (Reiner, 1985: 91-92), que se traduz em ver nos cidadãos um elemento suspeito, mesmo que muitas vezes sem indícios reais para tal, pode assim ser senão profundamente alterada, pelo menos atenuada, levando a apostar numa selectividade maior da actividade punitiva e criação de novas ferramentas de carácter mais alargado e planeado para o policiamento local. Como vários autores clássicos demonstraram, a actividade policial está bem longe de se sustentar apenas numa relação directa com a lei e o crime, estando sim muito assente em entendimentos culturais, morais e interactivos partilhados entre polícias e nos entendimentos que projectam a partir das suas rotinas de trabalho (Bittner, 1978; Manning, 1977, 2004). Deste modo, a proximidade pode contribuir para a verdadeira socialização dos polícias em espaços urbanos e de cidadania que deixam de ser olhados por estes como estranhos e distantes, prefigurando mudanças de atitude que podem passar por um reconhecimento de dimensões identitárias e cívicas que até aqui têm sido travadas nos polícias.

De facto, é de notar que nos últimos anos se dissipou uma tendência observada nos primeiros estudos sobre este tipo de políticas e programas de aproximação dos polícias aos cidadãos. A questão crítica de considerar tais programas como não sendo “verdadeiramente” policiais, mas uma espécie de serviço social, tende de facto a atenuar-se à medida que estes se instalam nas rotinas de funcionamento da esquadra. Muitos agentes a trabalhar em equipas da proximidade, e não apenas os “arquitectos” do sistema, são cada vez mais peremptórios: sabem os limites do seu mandato e de como não podem actuar em dimensões que só a assistência social ou programas de Estado dirigidos para o apoio social deveriam garantir. Egon Bittner ilustra bem o quão equivocada esteve desde sempre esta questão: “Dizer que apenas os assistentes sociais poderiam lidar com esses problemas [no apoio directo a pessoas] é o mesmo que argumentar que um campeão de nataçao não poderia tirar da água uma pessoa que está se afogando exceto se tivesse um Certificado de Salva-Vidas (...). O compromisso com os princípios do policiamento comunitário significa agir com a suposição de que a Polícia constitui uma organização de prestação de serviço dedicada a manter a paz, à defesa dos direitos das pessoas e ao policiamento. Em todos esses campos ela não é apenas um instrumento independente de governo; ao contrário, para alcançar os objetivos desejados, [os polícias] devem trabalhar com os indivíduos, os grupos comunitários e as instituições da comunidade” (2003: 282-283).

A prática da proximidade pode ainda trazer mais horizontalidade à Polícia, pois os agentes desenvolvem competências concretas que desafiam a determinação estreita da hierarquia, estando operacionalmente menos dependentes dela, o que contribui para elevar o *status* profissional do policiamento (como veremos nas secções seguintes). Os ganhos em termos de autoridade policial nas comunidades, o seu reconhecimento social, pode reverter-se em reconhecimento organizacional, mas a partir dos níveis estatutariamente menos elevados da organização. Este aspecto desafia linhas de orientação tradicionais em polícias como as do Sul da Europa, com uma inquestionável administração central que, pelo seu peso administrativo, frequentemente desresponsabiliza a acção individual em prol da sobrevalorização da hierarquia, baseada numa ideia de separação institucional entre polícia e sociedade. A Polícia pode efectivamente pluralizar-se e pluralizar os seus saberes internamente, enquanto actua em meios urbanos que se complexificaram muito nas últimas décadas e dos quais é parte integrante.

3. Enquadramentos e entendimentos da proximidade em Portugal

A proximidade chega a Portugal em meados dos anos 1990, já um pouco tardiamente, quando comparado com outros países do Centro europeu (Costa, 2002; Durão, 2008; Oliveira, 2003). Em Portugal a proximidade surge inevitavelmente também de um estreitamente político entre as organizações policiais e os governos de Estado, em tempos de restauração dos canais democráticos e na sequência da adesão de Portugal à União Europeia em 1986. Várias políticas foram accionadas no sentido de possibilitar que a proximidade policial chegasse às esquadras, na forma de programas, com polícias a trabalhar isoladamente (a grande maioria) ou em equipas. Refiro-me aqui apenas às políticas gerais

mais determinantes do ponto de vista sociológico. Foi necessário o investimento numa elite de polícias oficiais que pudesse ir criando massa crítica à medida que substituía progressivamente as elites militares desta polícia urbana (sendo efectivada a profissionalização da formação avançada oferecida pela própria Polícia). Foi importante o alargamento das habilitações escolares dos agentes de Polícia e o rejuvenescimento de todo o corpo policial. A entrada de mulheres e a sua progressiva (embora por vezes tímida) visibilidade social na patrulha e nas esquadras, a partir dos anos 80, não determinou mas repercutiu-se na forma como a proximidade foi desenvolvida nas esquadras (Durão, 2003, 2004; Durão e Leandro, 2003), bem como a noção mais geral da Polícia como uma ocupação plural e para todos os “civis” que a ela se candidatassem (Durão, 2008). Uns programas foram mais investidos do que outros e obtiveram maior reconhecimento público, local, político e organizacional (como é o caso do Escola Segura e, menos, o do Idoso em Segurança/Apoio 65). Outros mantiveram-se menos influentes (como é o caso do Comércio Seguro) ou foram simplesmente inseridos em rotinas de esquadra de modo muito variado e com experiências muito heterogéneas por todo o país (como o Operação Férias, Táxi Seguro, Farmácia Segura). Alguns estão a ser hoje reinvestidos por imposição de políticas sociais e de segurança prioritárias, como é o caso do apoio mais direccionado para o atendimento a vítimas de violência doméstica (que começou por ser reflectido e dinamizado no final de 90 no âmbito do Projecto INOVAR). Assiste-se a uma maior procura de articulação entre programas, através do Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP) desde 2006, já alguns anos após a operacionalização destes em grande parte das esquadras portuguesas.

Várias leis, quer organizacionais quer no âmbito penal, foram redefinindo áreas e abrindo um espaço para a proximidade que está ainda por conhecer e até talvez mais claramente por reconhecer. Refiro apenas alguns exemplos. No plano organizacional, à entrada do milénio, a estruturação do policiamento distribuído por unidades de esquadra locais era já relativamente consensual. No plano da investigação criminal também se clarificaram e distinguiram os planos da actuação policial com a criação de unidades especializadas, possibilitando às esquadras (ainda que de forma incompleta e pouco autónoma nas suas políticas) que desenvolvessem planos de prevenção local. A criminalização da violência doméstica, cujo princípio legal ou sociológico não importa aqui discutir, tem tido efeitos na aproximação entre polícias e vítimas de crime que, por princípio, encontram agora um quadro de regulação social e legal mais lato que os atrai mais facilmente para os canais da Polícia e da Justiça. O facto de desde 2008 terem começado a efectuar-se Contratos Locais de Segurança – celebrados entre o Ministério da Administração Interna, governadores civis e presidentes de câmaras municipais, envolvendo as forças de segurança, instituições e associações locais em várias autarquias de diferentes distritos nacionais – pode significar que, além de conduzida por maior proximidade, a polícia urbana em Portugal começa a ser impulsionada por um envolvimento mais estruturado e com várias parcerias nas dinâmicas de uma alegada “segurança integrada e comunitária” (Pereira, 2010: xvii).

Embora inúmeras mudanças tenham ocorrido nas forças policiais em ciclos políticos curtos depois de 1974, e sobretudo na segunda metade da década de 1980, a proximidade policial em Portugal parece continuar a transportar em si várias ambiguidades difíceis de resolver. Internamente, na própria Polícia, quando questionados sobre o que fazem os polícias de proximidade e com a proximidade, não é fácil encontrar um consenso.

Esta análise baseia-se em dados de uma investigação no âmbito da qual efectuei mais de 80 entrevistas no decurso de um trabalho de observação directa em esquadras durante 12 meses em 2004 (Durão, 2008). Devido à participação em vários projectos de investigação científica, antecedentes e subsequentes à referida pesquisa de terreno, tenho vindo, em múltiplas ocasiões, a questionar os polícias sobre os entendimentos do seu trabalho prático e do seu mandato profissional. Uma primeira constatação é óbvia: o policiamento de proximidade não é nutrido por todos os polícias da mesma forma. O conceito tem múltiplos desdobramentos e surge nos discursos policiais e nas entrevistas que realizei, de alto a baixo da hierarquia, em pelo menos cinco sentidos distintos:

3.1. Pode ser entendido, por poucos, como um projecto global de polícia, uma espécie de filosofia que tenderia para um maior respeito pelos direitos humanos; uma filosofia que autoriza aos polícias desenvolver novas formas e atitudes de policiamento que impliquem uma relação directa e mais igualitária

perante os cidadãos. Este é exactamente o entendimento de estudiosos que perspectivam uma ampla “estratégia organizacional alternativa” e uma “abordagem geral do policiamento” (Moore, 2003: 13; Rosenbaum, 2002).

3.2. O conceito é visto como um modelo de policiamento que se pretende inovador (mas parcialmente aplicado) através de programas que lhe dão uma certa definição organizacional. Nesta perspectiva, a proximidade restringe-se a programas que existem, aos seus horários (diurnos), tem fraco reconhecimento na organização e não está perfeitamente coordenada com as restantes actividades da patrulha. Trata-se de uma perspectiva que poderia ser considerada “realista” e que reflecte uma posição periférica da proximidade face a uma filosofia mais geral que vê na polícia de patrulha ou um serviço de emergência ou que acredita combater o crime em sentido muito lato, fazendo o que sempre fez (Sparrow, Moore e Kennedy, 1990) Mas mesmo sem uma aceitação total, o facto é que a proximidade tem vindo a conquistar o seu espaço em várias esquadras e divisões policiais, bem como nos departamentos de polícia, um pouco por todo o lado (Bittner, 2003).

3.3. A proximidade é também entendida como uma política para o policiamento que se confunde com a *visibilidade*. Este último conceito nasce em Portugal também no final da década de 1990 e baseia-se no princípio de que cada esquadra deve ter um certo número de agentes apeados ou de carro em locais de maior visibilidade pública. Nas esquadras do comando metropolitano de Lisboa existiu durante alguns anos o chamado “carro-visível”, criado para “produzir visibilidade policial”, isto é, para ser visto enquanto vê, para alegadamente criar um sentimento de segurança nos cidadãos e ao mesmo tempo fazer uma prevenção local genérica. Para muitos polícias não há diferença entre estar à vista de todos e estar próximo dos cidadãos. Tal consideração pode conduzir a entendimentos extremos, como o que considera que operações de fiscalização ao trânsito se inserem numa política de policiamento de proximidade, simplesmente por se imaginar que servem para beneficiar a visibilidade policial na sociedade, porque actuando, existem. Mas tal afasta-se muito, se é que não antagoniza, as considerações que conhecemos sobre proximidade e mais genericamente sobre o policiamento comunitário.

3.4. O conceito de proximidade pode ainda ser entendido como a recuperação de um modelo de “policiamento tradicional”, “o que a Polícia sempre foi”, com um trabalho “territorial”, “de rua”, “a essência mesmo da patrulha”, como me disseram alguns oficiais, chefes e agentes mais antigos na organização, aspecto que já estaria configurado nas unidades policiais mais próximas dos cidadãos, as esquadras. Alguns autores também sublinharam estes entendimentos nas suas pesquisas. Todavia, lembraram como tácticas desse “bom policiamento” (...) “raramente eram reconhecidas pelos supervisores ou pelo sistema administrativo da organização como policiamento efectivo, e permaneciam ocultas e desconhecidas. Por essa razão, eram mais incomuns do que deveriam ou poderiam ser” (Moore, 2003: 142). Mais, muitas vezes alegar que a inovação repete aspectos fundamentais do tradicional significa apenas travá-la, já que mesmo que inspirada por aspectos do trabalho policial em geral, o que a proposta de proximidade policial oferece numa sociedade democrática nunca poderá ter paralelo com o que ofereceu numa sociedade dominada por um regime ditatorial, como foi Portugal até 1974.

3.5. E, finalmente, a proximidade é vista como uma mera táctica oportunista do policiamento, uma forma de chegar mais próximo de potenciais informadores e ter, conseqüentemente, mais informação para agir sobre a realidade. Por exemplo, alguns polícias da proximidade podem trabalhar à civil (sem farda) em horários diferentes dos habituais tentando intervir sobre ambientes que conhecem à custa de relações que mantiveram localmente enquanto elementos fardados. Este entendimento, este tipo de táctica policial, desvirtua completamente o espírito que fez nascer este tipo de policiamento, mas permite exactamente compreender como os conceitos, mesmo os mais bem intencionados, podem ser usados para práticas para os quais não foram inicialmente imaginados. Tal não significa dizer que as polícias preventivas não desenvolvem planos e estratégias de actuação local quando, por exemplo, detectam que em determinadas situações, contextos e horas algumas manifestações criminais têm obrigatoriamente de ser contidas. Muitos autores demonstram que se trata do oposto. Mas como a cooperação e a colaboração com os cidadãos está na base da proximidade, o

seu uso como instrumento de dissimulação, ou para recolha de informações ocasionais, rapidamente pode reverter em diminuição de confiança nas polícias locais e em fechamento de parte a parte. Uma ambiguidade desta natureza pode acabar com o trabalho local de anos da proximidade. Tais estratégias são particularmente inúteis em bairros onde vigora o tráfico de drogas, em crimes de violência doméstica e em muitos outros.

O próprio modelo institucional que faz operar a proximidade policial parece apoiar as hesitações que encontramos no terreno face ao conceito e seus usos. Poder-se-ia dizer que a proximidade em Portugal é pré-determinada por um modelo “institucionalista”. Quer isto dizer que os programas da proximidade, em concreto, são encarados como serviços que se oferecem aos cidadãos. Os cidadãos participam pouco e de forma pouco activa nos processos sociais e políticos que erguem o policiamento em geral e a proximidade em particular. Neste sentido trata-se de um projecto institucionalizado e institucionalizante onde a negociação com colectivos e comunidades é diminuta. Mesmo nos exemplos mais bem sucedidos, como é o caso do programa Escola Segura, os parceiros preferenciais são sempre instituições (escolas e autarquias) e menos organizações não governamentais, cidadãos organizados ou semi-organizados (associações locais, associações de moradores, associações de comerciantes, por exemplo). Em geral, mesmo que envolvendo sempre os mais diversos cidadãos, a comunicação com estes tende a passar por contextos e enquadramentos institucionais: no caso dos jovens, o facto de serem alunos de escolas; no caso dos idosos, o serem frequentadores de centros de dia ou centros de apoio de juntas de freguesia; no caso dos comerciantes, o facto de serem lojistas. É provável que a Polícia não consiga escapar não só a modelos e culturas organizacionais como a um certo peso histórico de formas de administração do Estado que tendem a desenhá-lo como sendo muito presente nas mais diversas facetas da vida quotidiana, mesmo que nem sempre actuante e, menos ainda, popular, sendo que os cidadãos de um Estado podem alimentar a ideia de que são tratados pelas suas agências com desconfiança e indiferença (Herzfeld, 1992) mesmo quando o Estado insiste em lhes mostrar o contrário.

Na verdade, na arquitectura policial portuguesa, como na francesa, o policiamento de proximidade distingue-se do policiamento de orientação comunitária de tradição anglo-saxónica. O eixo fundamental da diferença resulta do facto de a proximidade ser oferecida da instituição para as populações, de *dentro* para *fora*, e não em sentido transversal, como em algumas polícias britânicas e em alguns Estados da América do Norte, o que leva à participação mais activa das comunidades no policiamento (Skolnick & Bayley, 2002; Monet, 2006). Tal tem relação directa com a história das instituições policiais e dos respectivos Estados nos diferentes países. Embora em Portugal sejam cada vez mais anunciadas parcerias entre vários serviços públicos e privados para a “co-produção da segurança” (Oliveira, 2001), e existam alguns exemplos singulares e diferenciados da proximidade, mantém-se uma tendência de matriz institucionalista.

A participação dos cidadãos na segurança dá-se sobretudo através da informação mediática e política e por intermédio de várias narrativas difusas que envolvem o crime (Durão, 2008a). Neste processo, a divulgação oficial de estatísticas criminais ocupa um papel central. Na prática, tudo indica que o policiamento de proximidade *com* os cidadãos (e não apenas *para* os cidadãos) continua a ser um “projecto prospectivo”, isto é, algo que um dia, no futuro, poderá vir a acontecer.

4. Proximidade, onde?

A proximidade pode ser analisada a partir do trabalho de esquadra das polícias. Muito mais do que numa dimensão programática, o desafio analítico está em perceber como nas práticas do policiamento local se “comporta” quer o policiamento, quer os agentes que lhe dão corpo e movimento. É nas unidades implementadas no tecido urbano, quando o policiamento se vê como estando territorializado e socialmente legitimado, que as políticas de proximidade, de maior aproximação e de negociação de estratégias e tácticas do policiamento começam a fazer sentido e a eventualmente ressoar nas próprias elites policiais. Embora exista sempre um trabalho de preparação e de planificação de programas, a verdade é que o sucesso ou insucesso dos programas de proximidade local depende muito da maior ou menor

capacidade de agência de polícias locais. Vários autores defendem que (...) “muito do que se conhece sobre o que funciona no policiamento baseia-se na experiência de trabalho dos polícias” (Goldstein, 1979; Moore, 2003: 145). É possível sistematizar tal conhecimento.

As esquadras ocupam actualmente sensivelmente 80% do efectivo policial. Isto é, elas são a base organizacional de funcionamento do modelo policial em Portugal. O trabalho que as ocupa está longe de se esgotar no trabalho dito “criminal”, isto se considerarmos o crime como ocorrências registadas, o “crime processado”. O grande volume do trabalho das polícias locais continua a passar-se no plano daquilo que poderíamos chamar a regulação e mediação de conflitos, sendo que apenas parcialmente estes conflitos chegam a merecer registo escrito (Durão, 2008). Em 2005 tive acesso à consulta e tratamento de informação registada numa Divisão da cidade de Lisboa com cinco esquadras, que uso aqui para ilustrar o que acabo de dizer. Em 2005, a Divisão somou 16.930 entradas de ocorrências relatadas nas suas esquadras e serviços. Desse total apenas 5.917, um pouco mais de um terço do total, isto é, 35%, era relativo a registos criminais. Mesmo assim, os dados manifestavam uma tendência para o aumento dos indicadores criminais relativamente aos anos anteriores. Segundo o comandante da unidade, tal ficou a dever-se sobretudo a políticas organizacionais de implementação de operações locais ou coordenadas de fiscalização ao trânsito (sobretudo), tráfico de drogas e armas, e não tanto às actividades de rotina regulares da patrulha.

Foi precisamente esta consciência e persistência histórica do policiamento local e efectivamente pré-factual ou preventivo – convém lembrar – que nos levou, desde os anos 1980 à discussão internacional e depois nacional sobre a importância de retomar os modelos de policiamento comunitário e de proximidade (Reiner, 1996).

5. Saberes locais e “geografias morais” dos polícias

A proximidade pluralizou os saberes nas esquadras, alargou o quadro de possibilidades do conhecimento policial local, mas também reproduziu alguns padrões de policiamento que tendem a separar nas cidades conjuntos habitacionais e bairros considerados pelos polícias com quem percorri as ruas da cidade durante meses como sendo ou de “classe média” ou “bairros pobres e da droga”. Desenhei alguns “mapas de espaço-tempo” para ilustrar sequências de turnos de três serviços da patrulha – carro-patrulha, patrulhamento a pé, programa de proximidade Escola Segura – com recurso a técnicas da geografia temporal de Hagerstrand, reflectidas e desenvolvidas por Gregory (1985) e Predd (1977) para vários contextos, mas aplicados ao estudo do policiamento por Fyfe (1992). Os mapas ajudam a sistematizar toda a série de observações e de informação que me foi transmitida pelos polícias sobre o seu trabalho: sobre as especificidades e os limites de cada serviço. Seleccionei apenas um turno que considere típico em cada um dos três serviços. Depois de meses de observação e de participação nas rotinas de esquadra não me foi difícil fazer esta selecção.

5.1. Mapa de giros da “Esquadra Amarela”

Um “mapa de giros” traça os limites administrativos da área de supervisão de uma esquadra, que neste caso denomino como “Esquadra Amarela”. Pode visualizar-se a divisão tradicional dos “giros” da esquadra, partes da área que recebem uma numeração que orienta os planos de policiamento diário estipulados pelos comandantes locais. Este é um mapa de orientação geral da patrulha que recua ao início da história da Polícia em Portugal.

Estes mapas nasceram com as esquadras no final do século XIX e foram revistos nos anos 50 (cf. Decreto Lei 39 497 de 31 de Dezembro de 1953). Durante o Estado Novo, com a implementação de maior controlo superior do trabalho dos agentes, estes eram distribuídos por giros com percursos definidos. Eram *rondados* pelo *chefe de ronda* que percorria as mesmas artérias em sentido contrário e os cruzava, escrevendo numa *caderneta de giro* o número de matrícula do subalterno. Tal rotina funcionou pelo menos até aos inícios dos anos 90, quando se reintroduziram princípios de aleatoriedade na patrulha (Leitão, 2001) e a instituição policial começou a ser realmente perspectivada à luz de uma nova ordem democrática, sofrendo transformações profundas desde então.

Todavia, nesta ilustração sobrepõe-se uma outra camada de entendimento prático da patrulha local baseada nas percepções que são manifestas e partilhadas entre os agentes da esquadra. Por aqui podemos compreender como os agentes organizam mental e cognitivamente o espaço, e por isso lhes chamo *geografias morais*, porque ditam muito do que são as condutas e ideias que estes polícias desenvolvem a partir dos diferentes serviços. Os polícias separam a parte de cima da parte de baixo e fazem corresponder cada uma delas ao “bairro de classe média” (em cima), aos “bairros e lugares de tráfico de drogas” e aos “bairros e zonas de pobreza” (em baixo). Estas percepções cognitivas profissionais têm alguma referência à acidentação geográfica, mas baseiam-se em entendimentos e partilha de entendimentos que vão sendo construídos pelos agentes na experiência do policiamento de esquadra. Esta geo-referenciação moral do espaço é tão marcante para a actividade de policiar quanto a referenciação do mapa administrativo dos giros, na medida em que ambas conduzem e condicionam o policiamento.

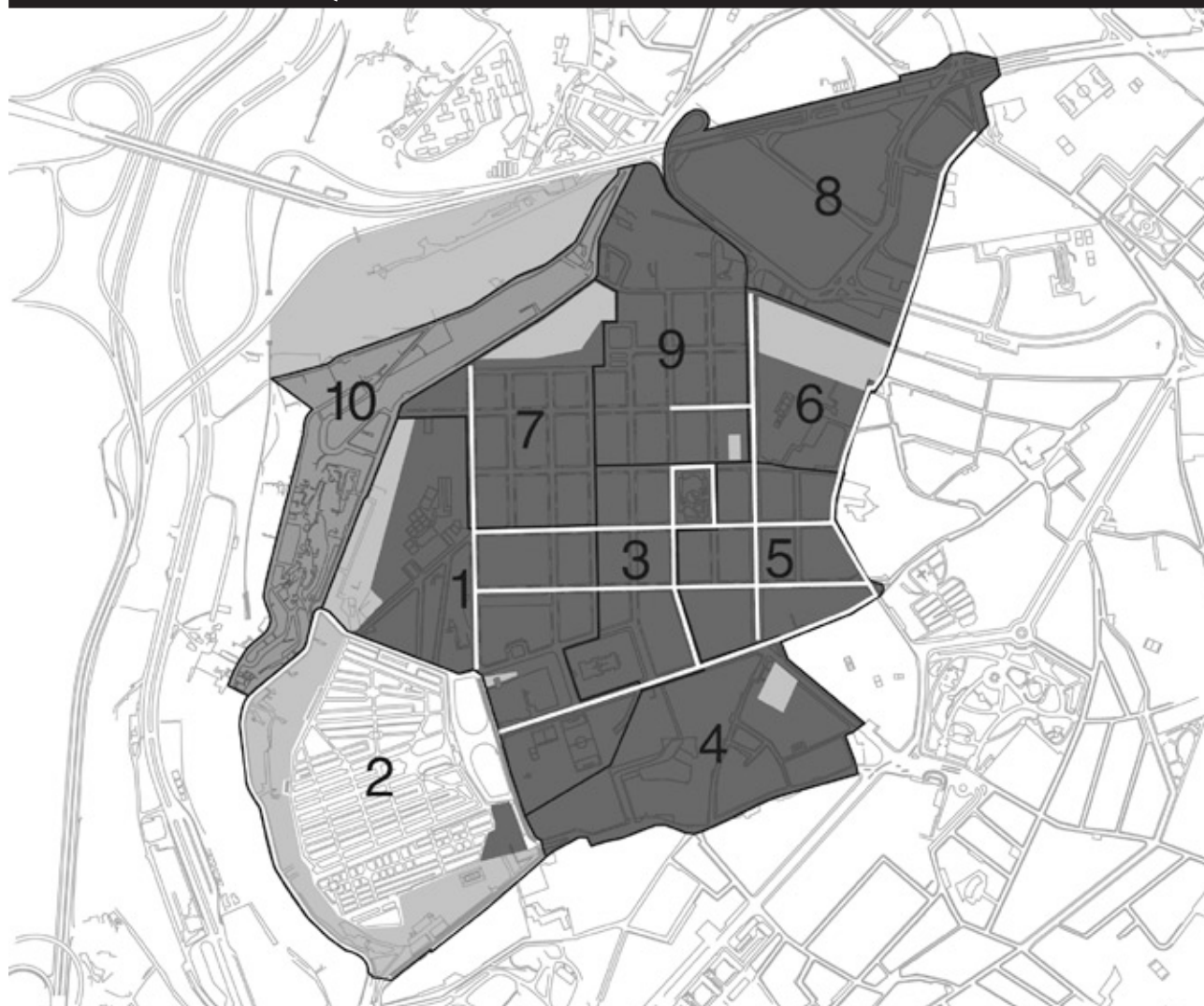
As geografias morais integram saberes práticos, conhecimentos adquiridos e produzidos pelos agentes nos percursos traçados por áreas da cidade que, depois de tantas vezes percorridas, começam a ser lidas de acordo com grelhas mentais específicas. Essas grelhas são amplamente condicionadas pelas rotinas que nos serviços os agentes vão accionar. O espaço e o tempo sobressaem como elementos organizadores das percepções profissionais. Para o desenho das geografias morais da patrulha concorrem também outras experiências que não podem ser desenvolvidas neste texto, tais como as interacções sociais e contactos interpessoais que os polícias mantêm nas situações e com as mais diversas pessoas dos bairros, sendo estas frequentemente sujeitas a categorizações partilhadas (Durão, 2008, capítulos 6 e 7).

5.2. Mapas da patrulha de proximidade

Os mapas espaço-tempo, que podem ser visualizados daqui em diante no texto, têm a particularidade de permitir ler os itinerários percorridos no espaço (representado no plano horizontal) cruzados pelo tempo (representado no eixo vertical). É a coincidência entre espaço e tempo (nos pontos identificados no mapa) que permite ilustrar as sequências percorridas pelos agentes nestes serviços.

Podemos assinalar no mapa as chamadas de emergência; as paragens relativas às chamadas (quando e onde tiveram lugar); e as paragens para estabelecer contactos com cidadãos; o tempo demorado nas paragens e nas sequências percorridas. Não vou entrar em grandes detalhes sobre a conceptualização dos mapas, mas sim sublinhar, em termos genéricos, o que os mapas nos dizem acerca do que é mais determinante em cada um dos serviços ilustrados. Mais dados de contexto e uma análise minuciosa podem ser lidos a partir da legenda dos mapas ou em Durão (2008: 148-154). Algumas características e diferenças entre os serviços sobressaem imediatamente quando olhamos para os mapas.

MAPA 1: CARACTERIZAÇÃO SOCIOPOLICIAL DA ÁREA



■ Bairros e Zonas de Pobreza

■ Bairro de Classe Média

■ Bairro e Lugares de tráfico de droga

□ Artérias de maior tráfego

Nota: As classificações descritas no mapa são usadas pelos policiais nas suas rotinas. Não pretendem ter rigor sociológico.

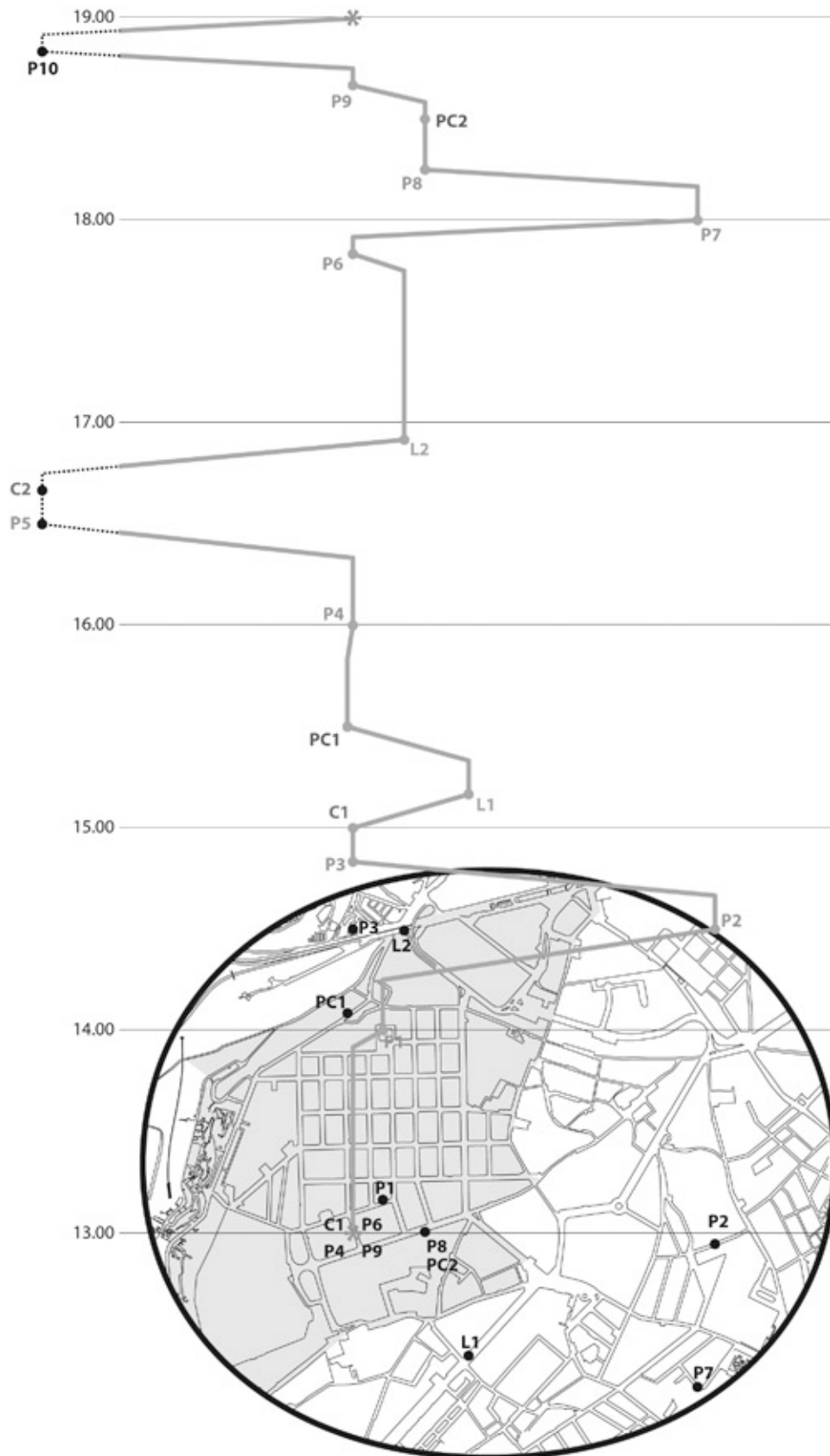
5.2.1. Mapa 2: O carro-patrolha

Uma análise breve do mapa permite dizer que o carro-patrolha (que passarei a designar como CP) trabalha e responde mais a chamadas de emergência policial do que toma a iniciativa de contacto com os cidadãos ou responde a ordens superiores. Tais chamadas podem levá-lo a pontos distantes entre si no espaço. Este é o serviço da patrulha com maior capacidade de circulação e amplitude (até mesmo para lá das fronteiras administrativas da área de uma esquadra). Este é também o serviço com maior volume de trabalho – quer na participação em ocorrências, quer nos relatos escritos das mesmas, aspecto que se traduz no mapa pela recorrente ida à esquadra, mas que implica muitas vezes para os agentes trabalho extra-turno. Os agentes no CP têm por isso que desenvolver mais competências operacionais e actuar com uma certa rapidez – o que chamam “agir com uma certa adrenalina”.

SEQUÊNCIAS ESPAÇO-TEMPO DO CARRO PATRULHA

- * – Os agentes do carro patrulha dão entrada no serviço na esquadra. Esperam ser rendidos pelos colegas do grupo anterior que estão a resolver uma ocorrência na área de uma esquadra vizinha.
- P1** – Paragem num bar, aproveitando o tempo de espera.
- P2** – Chegam os colegas no carro à esquadra. O arvorado do grupo anterior pede para ser conduzido de novo ao local da ocorrência onde esteve a tirar mais dados para escrever o registo. Trata-se de um prédio devoluto onde numa das casas foram encontradas urnas. Contactam o Instituto de Medicina Legal e esperam que uma brigada da Polícia Judiciária vá ao local.
- P3** – Paragem num dos bares mais frequentados pelos polícias (uma paragem de rotina no início dos turnos).
- C1** – Chamada para ir à esquadra para condução de um colega doente do grupo até à paragem do autocarro.
- L1** – Condução do colega à paragem do autocarro.
- PC1** – Paragem para estabelecer contactos com dois negros que estão sentados no passeio e que são considerados suspeitos. Os agentes fazem perguntas sobre o tráfico de drogas. Um dos agentes vai a uma zona descampada “espantar” alguns consumidores.
- P4** – Paragem na esquadra para um dos agentes se inscrever no concurso de subchefes.
- P5** – Na sede de divisão. Levantamento de objectos pessoais a pedido do comandante que vive temporariamente num quarto da esquadra.
- C2** – Chamada do rádio: furto de viatura e acidente com feridos. Os agentes ligam as sirenes, vamos a alta velocidade até ao local da ocorrência.
- L2** – Chegada ao local e contacto com pessoas envolvidas. Chega a brigada de trânsito da divisão ao local e trata do acidente. Os patrulheiros ficam a regular o trânsito interrompido. Sabe-se pelo rádio que o assaltante foi interceptado por um carro patrulha.
- P6** – Chamada com paragem na esquadra para levantar registo da ocorrência do “caso das urnas”.
- P7** – Paragem na esquadra vizinha para entregar o mesmo registo, uma vez que a ocorrência se deu nessa área de supervisão.
- P8** – Paragem num bar.
- PC2** – O condutor do carro patrulha interpela uma condutora que leva uma criança sem o cinto de segurança posto.
- P9** – Chamada e paragem na esquadra para levantar registo variado.
- P10** – Paragem na sede de divisão para entregar o mesmo registo variado.
- * – Regresso à esquadra para a rendição.

MAPA 2: SEQUÊNCIAS ESPAÇO-TEMPO DO CARRO-PATRULHA



C – Chamadas recebidas pelos agentes do carro

L – Locais para onde se dirigem os agentes depois de receberem chamadas, pedidos de auxílio dos cidadãos

P – Paragens e pausas durante o turno, por ordem superior ou por decisão dos agentes

PC – Paragens para estabelecer contactos com os cidadãos

5.2.2. Mapa 3: A patrulha a pé

Quando passamos para um outro turno, efectuado pelo serviço de patrulha a pé, observamos um mapa completamente diferente. Note-se como a escala faz um *zoom*. Em primeiro lugar, as chamadas de emergência não organizam as rotinas deste serviço. Em grande medida tal deve-se ao facto de se considerar que um patrulheiro a pé encontra limites de mobilidade e de deslocação rápida no espaço. As pausas para observação e algumas paragens para estabelecer contactos com cidadãos são a dinâmica mais frequente para os patrulheiros. Estes são mais levados a fixar a observação em determinados pontos e em partes mais circunscritas da área a policiar e em alguns giros seleccionados. Quando comparados com o CP, nestes agentes detectamos uma muito maior tendência para serem directamente interpelados pelos cidadãos; estão mais ao seu nível nas ruas, caminham a seu lado.

SEQUÊNCIAS ESPAÇO-TEMPO DE AGENTES APEADOS

* - Início do turno na esquadra. O carro visível está avariado. Os agentes fazem o serviço de visibilidade apeados.

P1 - Paragem num bar.

P2 - Paragem na esquadra.

P3 - Paragem numa zona considerada de intenso tráfico de droga. Surge a informação, pela rede, de que um toxicodependente se precipitou de um penhasco. É possível que tenha morrido.

P4 - Paragem para ir observar o acidente. No local está o INEM e os colegas do carro-patrulha da esquadra. Os patrulheiros apeados regulam o trânsito.

P5 - Paragem na zona de tráfico e observação à distância.

PC1 - Um agente interpela um sujeito. Pede informações sobre movimento do tráfico.

P6 - Paragem numa rua considerada de tráfico.

PC2 - Os dois agentes interpelam um toxicodependente, revistam-no no local e aconselham-no a abandonar o local.

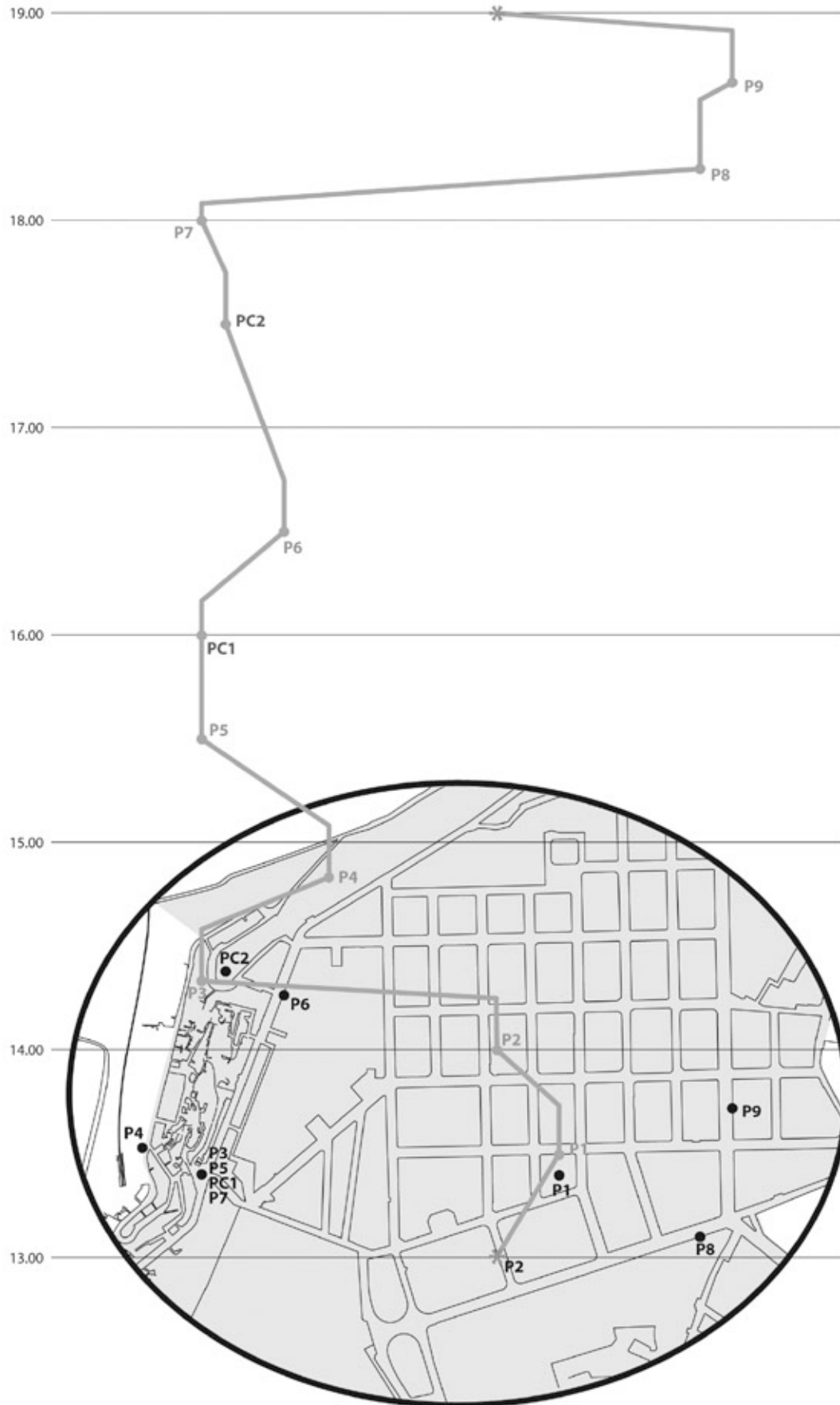
P7 - Paragem e observação numa zona de tráfico.

P8 - Paragem num bar.

P9 - Paragem numa loja.

* - Regresso à esquadra para a rendição.

MAPA 3: SEQUÊNCIAS ESPAÇO-TEMPO DE AGENTES APEADOS



Um dia de rotina no turno das 13-19 horas de dois agentes fardados numa patrulha dobrada.

P – Paragens e pausas durante o turno

PC – Paragens para estabelecer contactos com os cidadãos

5.2.3 Mapa 4: Escola Segura, programa da proximidade

Nos serviços do policiamento da proximidade, em concreto no programa Escola Segura, a circulação volta a ser mais ampla porque o serviço se efectua de automóvel. Mas a circulação dos agentes do programa não é determinada pelas chamadas de emergência. A referência para a circulação destes agentes passa a ser os estabelecimentos de ensino (neste caso levando os agentes a percorrer as áreas de duas esquadras de uma mesma divisão, devido a um acordo pré-estabelecido entre ambas). Assim, as paragens efectuadas, e que são bastantes, são quase todas efectuadas por iniciativa dos polícias, para estabelecer contactos com cidadãos, nas ruas ou nas escolas.

SEQUÊNCIAS ESPAÇO-TEMPO DO CARRO DA ESCOLA SEGURA

* - Início do turno na sede da divisão.

P1 - Paragem na esquadra.

PC1 - Paragem à entrada de uma escola secundária pública no início da actividade escolar. À conversa com pais, alunos e funcionários.

PC2 - Paragem à entrada de um colégio privado. Aqui há menos oportunidade para estabelecer contactos com pessoas e mais determinação na regulação do trânsito. À porta da escola uma mulher dirige-se aos agentes e pede auxílio pois diz ter sido furtada. O carro circula com a mesma pela área e junto a escolas tentando interceptar o jovem; informa características do sujeito para a rede.

P2 - Paragem para deixar a mulher no café onde trabalha.

PC3 - Visita a uma escola primária de um bairro pobre. Entrada dentro da escola e visita às turmas infantis.

PC4 - Visita a uma escola secundária pública, entrada e conversa com funcionários e alunos. Paragem no bar da escola.

PC5 - Paragem num jardim onde brincam grupos de crianças de escolas infantis. Conversa com educadores.

PC6 - Paragem numa escola secundária pública para dar uma sessão a uma turma "complicada" na cadeira de "educação cívica".

C1 - Chamada para uma ocorrência: desordem com duas alunas. Os agentes declinam, têm sobreposição de serviço. A ocorrência vai seguir para o carro-patrolha.

PC7 - Paragem junto a um grupo de jovens e interpelação dos mesmos. Parecem ser novos na área...

P3 - Paragem na esquadra.

* - Regresso à sede da divisão para a rendição.

5.3. O quê, como e quem acciona o policiamento?

Poderíamos fazer uma primeira síntese e dizer que existem desde logo diferentes tendências de accionamento do trabalho policial nos três serviços: o CP é tendencialmente accionado por chamada; a patrulha a pé por ordens superiores das chefias da esquadra e mais pré-estabelecidas por um plano diário do patrulhamento; e os programas da proximidade mais dependentes da iniciativa dos seus agentes. Tais diferenças, que sobressaem das sequências da actividade policial a partir de uma análise de rotinas, levam necessariamente ao desenvolvimento de diferentes saberes profissionais e locais na patrulha e, portanto, à pluralidade policial que, como veremos, fica a dever muito à implementação dos programas de proximidade nas esquadras.

5.4. Saberes do policiamento local

No CP desenvolve-se um saber considerado mais operacional, actuante e territorial – este move-se como nenhum outro serviço na área. Estes são os agentes que devem conhecer melhor os códigos penais. Por ser um canal de entrada de ocorrências numa esquadra – diz-se mesmo que o CP é o *ex-libris* de uma esquadra – os agentes têm de conhecer de perto os procedimentos administrativos.

No patrulhamento a pé desenvolve-se um saber itinerante, propriamente pedonal; um saber “toponímico” e observacional. Conhecer ruas pelos nomes, localizações detalhadas, ruelas, becos, segredos dos lugares é fundamental para o bom policiamento local. Trata-se de um saber “horizontal”, no sentido em que é perspectivado na partilha do espaço com outros cidadãos que circulam nas cidades: daí a maior possibilidade de estabelecer contactos inusitados.

Nos programas da proximidade desenvolvem-se outro tipo de saberes. Pode dizer-se que este se caracteriza por ser um saber relacional e em rede. O que o sustenta é uma maior capacidade de comunicação por parte dos agentes. Estes agentes desenvolvem saberes de negociação e de mediação local e institucional, porque a sua actuação gira em torno de grupos e de cidadãos e não apenas em torno da actuação directa nos territórios, digamos assim. Pode considerar-se ainda que os polícias da proximidade têm uma espécie de saber “militante”, como já foi evidenciado por Katane (2002: 73). Estes são ao mesmo tempo polícias e participantes activos na produção de um tipo de policiamento que, por ser mais recente, tem ainda margens de indefinição e um estatuto organizacional algo incerto.

5.5. Características dos polícias e diferenças

Podemos aprofundar ainda mais a análise e perguntar: que características mais particulares se desenvolvem nos agentes em cada tipo serviço? Por um lado, o carro-patrulha permite a manutenção de um certo anonimato aos agentes, por outro, estes lidam fundamentalmente com o imprevisto. Estas são duas características do trabalho que podem levar os agentes do CP a criar mais facilmente do que noutros serviços uma capa de suspeição, que alguns podem generalizar como uma atitude geral a ter face aos cidadãos. Pode dizer-se que os agentes que ficam muitos anos nos serviços do CP, e também noutros serviços automobilizados (como as Brigadas de Intervenção Rápida, por exemplo) desenvolvem mais facilmente uma certa tendência para a ostensividade policial e em algum momento acabam por revelar uma percepção de que se é tanto mais operacional quanto mais desconfiado, distante e calculista se for.

No carro-patrulha podem ainda observar-se outros limites. A relação de continuidade do serviço pode perder-se, já que as ocorrências são variadas e imprevisíveis. E pode observar-se nos agentes uma certa noção de fadiga da operacionalidade, sobretudo quando sobre o CP recai muito do esforço que supostamente devia ser colectivo numa esquadra.

No patrulhamento a pé as questões que sobressaem passam a ser outras. Há tendência para uma maior frequência de passagem pelos mesmos espaços, as mesmas ruas, o que se por um lado potencia o conhecimento local, por outro tende a criar uma habituação e eventual desinteresse. Talvez por isso também, este serviço tende a ser perspectivado como “parente pobre” do CP. Como tal, os agentes a pé defendem que estão mais expostos à vida urbana e que são um “alvo fácil” dos cidadãos; que estes os interpelam constantemente e muitas vezes com questões que desafiam a sua autoridade profissional. É frequente ouvir um agente a pé dizer que não se está tão protegido como se estaria num CP.

Alguns agentes manifestam querer ser mais operacionais, mas não terem as condições para tal por não serem sistematicamente chamados a resolver as ocorrências policiais, como são os agentes que cir-

culam no CP. Os mais jovens manifestam desejar de estar no CP – o serviço onde consideram poder desempenhar um “verdadeiro trabalho de polícia”. Eu diria que um dos principais problemas da patrulha a pé – e que não diz apenas respeito aos agentes, mas sim a toda a organização policial – é conceber-se comparativamente com o CP e ter como que um défice de identidade no presente.

Na patrulha a pé podemos observar também que o facto de não se participar tanto em ocorrências policiais pode levar os agentes a um adiamento de saberes legais e administrativos importantes, e simbolicamente muito valorizados numa burocracia de Estado como é a Polícia. Não esqueçamos que os agentes estão conscientes deste seu papel, mesmo quando manifestam ambivalências face a ele, quando dizem: “A nossa arma é cada vez mais a caneta” (Durão, 2008, páginas ???). Deste prisma, podemos compreender como na organização policial no seu todo, e nos próprios agentes da patrulha, se pode frequentemente desenvolver uma percepção destes como polícias incompletos. Muitas vezes denotei nos agentes apeados a percepção de que o seu trabalho não está nem suficientemente próximo (como os programas da proximidade) nem suficientemente distante (como o CP) das realidades patrulhadas e dos cidadãos – verificando-se assim um certo impasse organizacional e que abre espaço para perguntar: para onde vai a patrulha, afinal?

Na proximidade, por seu lado, temos serviços que enfrentam dificuldades diferentes. Os programas partem do objectivo de desenvolver relações interinstitucionais e interpessoais privilegiadas, mais comunicação interpessoal (nas escolas e na área da patrulha em geral). Os agentes têm por isso mais iniciativa na tomada de contacto, mas o sucesso dos programas depende da duração e solidez desses mesmos contactos: isto é, a permanência no serviço é determinante para que os agentes tenham efectivamente um papel na produção de relações sociais a partir do policiamento. As limitações e dificuldades específicas dos serviços da proximidade têm quase sempre a ver com o factor tempo, sendo este, como se disse na introdução, um dos ingredientes mais determinantes para a sua implementação enquanto política e prática policial.

Os agentes dos programas raramente perdem a sensação de ser um serviço “ao lado” da patrulha e, por isso, alguns assinalam que não são envolvidos nos problemas, trocas de informação e rotinas das esquadras. Além disso, os serviços da proximidade têm uma acumulação de práticas recente e ainda pouco solidificada na história institucional da polícia: dir-se-ia que a proximidade tem que lutar pelo seu lugar. Embora tenda a ser bem acolhida localmente pelos cidadãos, a percepção nas esquadras é que muitas vezes a proximidade coloca novos desafios a que as instituições nem sempre estão aptas a responder. Nem sempre as instituições têm o mesmo ritmo que as práticas que visam implementar, sobretudo quando estas trazem consigo exigências específicas e novas. Existem de facto alguns aspectos que só o “tempo institucional” e a persistência das práticas permitirão mudar nesta complexa organização. Volto a sublinhar que um dos dados interessantes é a forma como se tem vindo a desacentuar a crítica interna na polícia a este policiamento como “social” e não “policial” – como se as práticas e o tempo percorrido, pouco mais do que uma década, tivessem já superado a necessidade da sua justificação.

Mas é ainda possível identificar mais uma grande dificuldade da proximidade, porventura menos previsível do que as outras. A intensa mobilidade e circulação de pessoal nas esquadras dos maiores comandos urbanos leva à interrupção permanente de projectos na proximidade que, como antes defendi, dependem do tempo, da confiança interpessoal (não apenas inter-institucional), da constituição de redes de conhecimento local, e de agentes e chefes que lhes dão corpo e identidade – o que poderíamos chamar “efeito-de-proximidade-interpessoal” do policiamento. De facto, nesta medida, este é um serviço com características diferentes dos restantes serviços da patrulha, porque não pode apoiar-se na rotatividade. De cada vez que é transferido um polícia com um elevado potencial de saber local e uma rede de conhecimentos bem constituída, ele leva consigo esse conjunto de saberes. O processo demorará a ser reorganizado por outro polícia. E, entretanto, o polícia transferido terá de percorrer, numa outra unidade, um novo caminho para restabelecer o conhecimento local que lhe falta e que lhe é essencial à actividade.

Este é um problema que afecta a patrulha em geral, mas é particularmente determinante na proximidade, pois afecta-a no seu âmago. O facto das esquadras das maiores cidades do país serem consideradas pelos agentes como “esquadras de passagem” tende a envolver uma grande percentagem de forma distante e pouco sólida em projectos de proximidade que só o factor tempo pode substantivar e sustentar. Falo aqui já não do tempo institucional, mas do tempo biográfico de cada polícia dedicado a um serviço.

Mais uma vez fica provado que não é de somenos importância a relação entre modelos de policiamento e práticas; a forma como modelos podem dificultar inovações práticas e a forma como as práticas podem lembrar a desadequação de modelos organizacionais que quando criados não as contemplaram.

6. Padronizações do policiamento no espaço

As diferenças detectadas nos serviços de policiamento de esquadra permitem desmistificar a ideia de que a actividade policial em contexto é homogénea e indecifrável por ser eminentemente opaca nas suas políticas da acção (Palacios Cerezales, 2005). A pluralidade policial é um facto e a abertura da organização à mudança das filosofias do policiamento de proximidade parece ser uma realidade analisável do ponto de vista social. Todo o texto evidenciou, com a preciosa ajuda da minúcia etnográfica, ilustrada pelos mapas, que o trabalho policial não é unívoco.

Todavia, alguns entendimentos e consensos territoriais permanecem a guiar os diferentes serviços. A variação profissional expressa nos diferentes serviços e sequências do policiamento não tem expressão recíproca nos territórios policiados, perpetuando assim, de diferentes modos, ordens morais que segmentam os espaços da cidade. Pode dizer-se que uma mesma cartografia profissional e moral é produzida a partir dos diferentes roteiros do policiamento que podem ser lidos novamente no mapa 1. Há uma divisão sócio-espacial que atravessa e produz essa cartografia. Na parte de cima, nos bairros de classe média, as visibilidades policiais são geralmente passivas e os cidadãos, considerados *cidadãos* a proteger. Na parte de baixo, as áreas marcadas pela pobreza são homogeneamente tidas como lugares e territórios de tráfico de droga, a presença policial é ostensiva e os territórios devem ser controlados. Assim, os polícias são parte integrante de culturas urbanas, integram o mapa de ordens políticas para a cidade, nesse eficaz e disseminado exercício de micropoder.

É de notar que mesmo a actividade dos programas da proximidade tende a ocorrer onde estão sediadas as escolas públicas, na cidade urbanizada e nas áreas classificadas pelos polícias como de classe média. A pobreza silencia-se por trás de portas fechadas aos agentes; em lugares onde rareiam instituições escolares e de solidariedade, onde os habitantes não têm representantes ou porta-vozes locais. São as ocorrências que levam os agentes, sobretudo no CP, a contactar os jovens dos espaços mais pobres e periféricos ao policiamento, sendo que os jovens podem facilmente deixar de figurar na categoria de alunos ou até de menores para poder passar a figurar na categoria de suspeitos e de meros desafiantes da autoridade policial. Assim se instala rapidamente, quando não historicamente, um clima de radicalização da diferença e de distanciamento entre polícias e locais, exactamente em sentido inverso aos objectivos mais nucleares da proximidade policial.

Tal resulta no adensamento da ambiguidade da actividade policial entre o apoio e o controlo de pessoas. Tal ambiguidade, nos espaços da cidade onde resvala para o lado do controlo, leva facilmente a deslocar a acção da rede de solidariedades locais para as redes da Justiça. O movimento dominante dos polícias nessas partes da cidade, sobretudo quando são homogeneamente vistos como *bairros da droga*, tende a ampliar a sua acção penalizadora e criminalizante. Este movimento sublinha distâncias e adia inevitavelmente as proximidades que, quando são investidas, são percebidas como inadequadas para aqueles locais urbanos.

As mudanças na filosofia organizacional não têm assim um impacto análogo em todo o território. As inovações da proximidade dificilmente chegam aos territórios mais estigmatizados pelos polícias, pelos Estados e pelos próprios habitantes que participam no processo, e que criam também formas de interrupção sistemática à circulação local dos polícias (cf. Katane, 2002). Não se trata de um movimento de sentido único (Chaves, 1999; Fernandes, 2002). Mesmo se diferentes sequências do policiamento apontam diferentes lógicas de entendimento da actividade que podem anunciar a aproximação da Polícia e do Estado aos cidadãos, elas evidenciam também a tendência policial para separar colectivos, para uma certa selectividade da aplicação dos seus recursos de controlo e de apoio, para perpetuar, de novas formas, uma separação entre quem está do *lado de cima* e quem está do *lado de baixo* da área e da sociedade. É assim que sequências, itinerários e incidências quotidianas do policiamento ajudam a criar “regiões moralmente diferenciadas na cidade” (Agier 1996: 39-40). Os efeitos das itinerâncias policiais produ-

zem guiões que são lidos e relidos nas sociedades, em particular nos canais mediáticos e nos canais da Justiça. Este texto pretendeu assim demonstrar como as cartografias sociopoliciais merecem tornar-se objecto de estudo e ser examinadas de perto, nas suas práticas materiais e extensões simbólicas.

O processo de transformação das políticas do policiamento é gradual e convida, por múltiplos caminhos que se prendem com orientações globais e acontecimentos mundiais – em particular após os atentados terroristas de 11/09 e toda a reacção mundial que se lhe seguiu (AAVV, 2004) – a que se encare o trabalho de polícia na segurança pública como trabalho eminentemente anticriminal. As influências globais no sentido de isolar e tornar alvo preferencial das polícias os factores criminais podem modificar políticas nacionais, mesmo quando os contextos conhecidos as contrariam. Tal é tanto mais evidente quanto o contraste que resulta entre o que é estatisticamente assinalável no trabalho dos polícias – o seu trabalho continua a ser sustentado por uma série e plural forma de actuação e de resposta a demandas sociais para a sua acção – e o que é estatisticamente revelado, analisado e seleccionado do seu trabalho: o trabalho considerado e classificado como criminal.

O exercício etnográfico aqui proposto surge a ilustrar ambiguidades que atravessam o sistema policial português contemporâneo – as diferenciações territoriais (na *parte de cima* e na *parte de baixo*); as diferentes investidas policiais e frequência de presença nesses territórios; a dificuldade em conjugar a assistência a pessoas e o controlo do crime. As particularidades de cada serviço não são meras valências funcionais, mas implicam efectiva diferença de filosofia e apontam para mudanças a ocorrer no policiamento. Mas mesmo nos serviços de policiamento de esquadra, onde menos probabilidades existem para que os agentes actuem directamente em realidades criminais, desenham-se tendências onde este é o vector privilegiado de leitura da actividade policial.

7. Palavras conclusivas

Em coerência com a perspectiva adoptada neste texto, a noção de proximidade merece ser alargada. Arrisco dizer que a noção de proximidade pode ser amplificada à própria actividade de policiar: os polícias nas esquadras desenvolvem saberes locais sobre as cidades enquanto fazem parte, eles mesmos, da produção de cidades. Hoje não é possível pensar na proximidade sem pensar na patrulha como um todo. A proximidade não deve ser vista como forma adjacente da patrulha, como algo que apenas se acrescenta a ela, mas como um modo de policiamento que reinventa e que obriga a questionar, de novo, para onde vai a patrulha.

Não é possível pensar “sistemas policiais” sem pensar práticas policiais; pensar unidade sem perspectivar a pluralidade; conhecer padrões sem as respectivas singularidades da vida e rotinas policiais, conhecer as abrangências sem pensar nos limites dos projectos do policiamento. A proximidade desafia pensamentos estanques sobre a manutenção de relações de poder para o exercício da autoridade e aplicação da lei, implica reflectir honestamente sobre possibilidades e perigos das negociações da acção entre os polícias e cidadãos, e desafia mesmo a ideia dos cidadãos como eternos “outros”. Assim, não parece ser já suficiente a teoria que perspectiva a polícia como entidade disciplinadora do social (Chong, 1997). Os dados etnográficos apontam o caminho de uma imensa complexificação da actividade de policiar nos últimos anos, mesmo se com um tom embrionário. Desta perspectiva, nem a classificação de “instituição total” (Goffman, 1992), por um lado, nem a metáfora da micro-sociedade (Roethlisberger & Dickson, 1939), por outro, parecem ser pertinentes para reflectir os problemas inerentes às organizações policiais, que não são tão fechadas sobre si próprias como alguns teóricos as imaginaram.

A Polícia, mais concretamente as esquadras, é sempre permeável a influências sociais e determinações locais. A própria socialização profissional dos polícias não se dá nem em ambiente fechado nem de forma exclusivista, já que estes estão integrados numa ampla malha de outros corpos de polícia, profissionais da Justiça, profissionais da Acção Social, da Saúde, de socorro, etc. Há que alargar a visão que perspectiva os polícias como meros operadores indiferenciados de planos para o policiamento que não ajudaram a traçar ou, num outro sentido, como profissionais poderosos e agentes da dupla exclusão social. É mais seguro imaginar que estes estão situados em ambientes de disputa de moralidades para o social e que a negociação é ferramenta de trabalho. Se é possível defender que desde os atentados

terroristas internacionais houve uma amplificação das determinações profissionais dos polícias em vários países, que têm conduzido ao regresso de retóricas anticrime globais (Brodeur e Leman-Langlois, 2004), em Portugal há uma preocupação política em não permitir uma amplitude do mandato policial para lá das fronteiras do que está consagrado legal e constitucionalmente e no âmbito dos códigos penais. Mas não foi discutida a verdadeira abrangência da proximidade policial.

Uma discussão mais ampla pode ser lançada em torno da divisão institucional da segurança no plano da actuação policial, e que faz convergir para o campo novos actores que podem desafiar ou mesmo a redelimitar os poderes alegadamente disciplinadores dos polícias de Estado face a comportamentos individuais e grupais – o que aponta novas áreas de negociação de moralidades. Tal é o caso da entrada em cena de corpos de seguranças privados, órgãos de polícia criminal de competência específica (além dos órgãos de polícia criminal de competência genérica, como são a Polícia Judiciária, a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública), mas também de agentes médicos e de acção social. Foquemos *en passant* alguns desses exemplos.

Algumas áreas da saúde mental, aliadas a leis de discriminalização do consumo de drogas, funcionam como novos intermediários morais. Desde 1 Julho de 2001 (Lei n.º 30/2000, de 29 de Novembro), a aquisição, posse e consumo de qualquer droga estão fora da moldura criminal e passaram a ser violações administrativas. Tal levou à criação de um quadro de técnicos a operar em Comissões de Dissuasão da Toxicodependência em vários locais do país, criadas no âmbito do Instituto da Droga e da Toxicodependência, para onde os consumidores são encaminhados pelos polícias.

Outro caso é o dos técnicos das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, a operar desde 1998 no âmbito da Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens em Risco, cuja legitimidade para actuar em situações da sua área de competência pode ser complementar ou sobrepor-se à policial, âmbito no qual os polícias deixam de ter o monopólio do policiamento. Embora os casos de crianças e jovens em risco possam ser “referenciados” policialmente, a legitimidade actuante é atribuída a técnicos de serviço social. Por exemplo, a legitimidade prática de uma decisão judicial de retirada coerciva de um menor a uma família pode ser desafiada caso a acção seja efectuada apenas por agentes da autoridade e sem a presença de uma técnica assistente social que de facto evidencie e contextualize o caso.

Os juízes de paz, outra das figuras profissionais criadas recentemente no âmbito dos Julgados de Paz, tribunais arbitrais alternativos às varas judiciais, são mais um agente institucional a actuar no plano da gestão de conflitos e moralidades. Os Julgados de Paz, embora competentes para actuar num âmbito restrito de questões do Direito Cível, e com uma ocupação territorial muito diminuta (em Lisboa existe apenas um local de atendimento) configuram a possibilidade de uma menor entrada de denúncias e queixas por via das polícias, que poderiam eventualmente vir a transformar-se em matéria de Direito Penal e vir a ser julgadas em tribunal.

Já num outro sentido mais transnacional, várias políticas e entendimentos europeus, por exemplo, em relação à proeminência do papel das vítimas nos sistemas de Justiça nacionais da Zona Euro, podem interferir nas dinâmicas organizacionais de polícias nacionais, e obrigar a repensar orientações estratégicas (que são sempre finitas e mutáveis) com impacto nos planos de policiamento local. Novas geografias e moralidades do policiamento podem surgir. A proximidade policial é, como tal, um caminho a percorrer.

Referências bibliográficas

- AAVV, 2000, "Dossier: Dilemmes de la Proximité. Des Polices d'Europe en Chantier", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, Revue de Sciences Sociales, n° 39, Paris.
- AAVV, 2004, "Reconstruire la Sécurité après le 11 Septembre. La lutte antiterroriste. Entre affichage politique et mobilisation policière", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, Revue de Sciences Sociales, n° 55, Paris.
- Agier, Michel, 1996, "Les Savoirs Urbains de l'Anthropologie", *Enquête*, 4: 35-58.
- Bailey, David, 1988 "Community Policing: A Report from the Devil's Advocate", in Jack Greene e Stephen Matrofski (eds), *Community Policing: Rethoric or Reality*, Nova Iorque, Praeger.
- Bittner, Egon, 1978, "The Functions of The Police in Modern Society", in Manning, Peter K. & Van Maanen, John (eds), *Policing. A View from the Street*, Nova Iorque, Random House: 32-50.
- Costa, Alberto, 2002, *Esta (Não) é a Minha Polícia*, Lisboa, Editorial Notícias.
- Bittner, Egon, 2003, "O Impacto das Relções entre a Polícia e a Comunidade no Sistema Policial", in Egon Bittner, *Aspectos do Trabalho Policial*, São Paulo, Edusp.
- Brodeur, Jean-Paul e Stéphane Lemn-Langlois, 2004, "Surveillance Totale ou Surveilliance-Fiction? in "Reconstruire la Sécurité après le 11 Septembre. La lutte antiterroriste. Entre affichage politique et mobilisation policière", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, Revue de Sciences Sociales, n° 55, Paris: 61-90.
- Chaves, Miguel, 1999, *Casal Ventoso. Da Gandaia ao Narcotráfico. Marginalidade Económica e Dominação Simbólica em Lisboa*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Choongh, Satnam, 1997, *Policing as Social Discipline*, Oxford, Clarendon Press.
- Durão, Susana, 2008, *Patrulha e Proximidade. Uma Etnografia da Polícia em Lisboa*, Coimbra/São Paulo, Editora Almedina.
- Durão, Susana, 2008a, "Vigilância e Controlo Policiais. Precisoões Etnográficas", in Catarina Frois (org) *A Sociedade da Vigilância. Ensaio sobre a Identificação, Vigilância e Privacidade*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Durão, Susana, 2003, "'Muchas se Quedan por el Camino'. Hombres y Mujeres a la Entrada de la Policía", *Zainak - Las Culturas de la Ciudad*, 2: 977-995.
- Durão, Susana, 2004, "Quando as Mulheres Concorrem e Entram na Polícia: a Óptica Etnográfica", *Etnográfica - Antropologia e Organizações*, VIII, 1: 57-78.
- Durão, Susana & Leandro, Alexandra, 2003, "Mulheres na Polícia: Visibilidades Sociais e Simbólicas", in Cordeiro, Graça I.; Baptista, Luís V. & Costa, António F. (eds), *Etnografias Urbanas*, Oeiras, Celta Editora: 77-91.
- Fernandes, Luís, 2002 (1998), *O Sítio das Drogas*, Lisboa, Editorial Notícias.
- Fyfe, Nick R., 1992, "Space, Time and Policing: Towards a Contextual Understanding of Police Work", *Environment and Planning: Society and Space*, 10: 469-481.
- Goffman, Erving, 1992 (1961), *Manicômios, Prisões e Conventos*, São Paulo, Editora Perspectiva.
- Goldstein, Herman, 1979, "Improving Policing: A Problem-oriented Approach", *Crime and Delinquency*, 25: 236-258.
- Gomes, Paulo V.; Dias, Manuel D., Leitão, José C.; Mendes, Manuel F. & Oliveira, José F., 2001, "Modelos de Policiamento", Separata em *Polícia Portuguesa*, ano LXIV, II série, 128.
- Greene, Jack e Stephen Matrofski (eds), 1988, *Community Policing: Rethoric or Reality*, Nova Iorque, Praeger.
- Gregory, Derek, 1985, "Suspended Animation: The Stasis of Diffusion Theory", in Derek, Gregory & Urry, John (eds), *Social Relations and Spatial Structures*, London, Macmillan: 296-336.
- Herzfeld, Michael, 1992, *The Social Production of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*, Nova Iorque, Oxford, Berg Publishers.
- Katane, David, 2002, "Police, Population et Quartiers Sensibles. Une Sémantique à Questionner", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure - Quartiers Sensibles Ici et Ailleurs*, 49: 57-78.
- Kelling, George, 1988, "Police and Communities: The Quiet Revolution", *Perspectives on Policing*, n° 1, Washington, DC, National Institute of Justice/Harvard University.
- Klockars, Carl, 1988, "The Rethorics of Community Policing", in Jack Greene e Stephen Matrofski (eds), *Community Policing: Rethoric or Reality*, Nova Iorque, Praeger.
- Leitão, José Carlos, 2001, "Táticas de Patrulha", Separata em *Polícia Portuguesa*, ano LXIV, II série, 128: 6-9.
- Manning, Peter K., 1977, *Police Work. The Social Organization of Policing*, Massachusetts, Cambridge, The MIT Press.
- Manning, Peter K., 2004, "La 'Sécurité Intérieure' aux États-Unis au Lendemain du 11 Septembre", in *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure -- Reconstruire la Sécurité après le 11 Septembre. La Lutte Anti-Terroriste entre Affichage Politique et Mobilisation Policière*, 55: 9-36.
- Monet, Kean-Claude, 2006 (2001), "Os 'Modelos' de Polícia na Europa", in Jean-Clude Monet, *Polícias e Sociedades na Europa*, São Paulo, Edusp, 79-102.
- Moore, Mark Harrison, 2003 (1992), "Policiamento Comunitário e Policiamento para a Solução de Problemas", in Michael Tonry e Norval Morris (eds), 2003, *Policiamento Moderno*, São Paulo, Edusp: 115-176.
- Moore, Mark e Robert Trojanowicz, 1988, "Corporate Strategies for Policing", *Perspectives on Policing*, n° 6, Washington, DC, National Institute of Justice/Harvard University.
- Newburn, Tim, (2003), "The Future of Policing", in Tim Newburn (ed.), *Handbook of Policing*, Devon, Willan Publishing.
- Oliveira, José Ferreira, 2001, "Os Modelos de Polícia, face à Emergência das Políticas Públicas de Segurança", Separata em *Polícia Portuguesa*, ano LXIV, II série, 128: 15-25.

- Oliveira, José Ferreira, 2003, “Os Modelos de Policiamento e as Políticas de Segurança. A Emergência do Policiamento de Proximidade”, in Mozzicafreddo, Juan; Gomes, João S. & Batista, João (eds), *Ética e Administração. Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Palacios Cerezales, Diego, 2005, “Presentación: Policía, Opacidad y Ciencias Sociales”, *Política y Sociedad – Policía y Ciencias Sociales*, 42, 3: 7-13.
- Pereira, Rui (ministro da Administração Interna), 2010, “Dos Diagnósticos aos Contratos Locais de Segurança”, *Manual de Diagnósticos Locais de Segurança. Uma Compilação de Normas e Práticas Internacionais*, Versão Adaptada de *Guidance on Local Safety Audits. A Compendium of International Practice*, Lisboa, Direção-Geral da Administração Interna.
- Pred, Allan, 1977, “The Choreography of Existence. Some Comments on Hagerstrand’s Time Geography and its Effectiveness”, *Economic Geography*, 53: 207-221.
- Reiner, Robert, 1985, *The Politics of the Police*, Sussex, Wheatsheaf Books & Harvest Press.
- Reiner, Robert, 1996 (1992), “Policing a Postmodern Society”, in Reiner, Robert (ed), *Policing. Cops, Crime and Control: Analysing the Police Function*, Vol I: , Aldershot, Dartmouth: 501-522.
- Roethlisberger, Fritz J. & Dickson, William, 1939, *Management and the Worker*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Rosenbaum, Dennis, 2002, “A Mudança no Papel da Polícia: Avaliando a Transição para Policiamento Comunitário”, *Como Reconhecer um Bom Policiamento*, São Paulo, Edusp.
- Sparrow, Malcolm, Mark Moore e David Kennedy, 1990, *Beyond 911: A New Era for Policing*, Nova Iorque, Basic Books.
- Skolnick, Jerome H. & Bayley, David H., 2002 (1988), *Policiamento Comunitário*, São Paulo, Edusp.