

MISSÃO DADA, MISSÃO CUMPRIDA: ATUAÇÃO DO POLICIAL COMO BUROCRATA EM NÍVEL DE RUA

Autor: Eduardo Ferreira Coelho

RESUMO

Pautado nas polícias brasileiras, o presente estudo visa analisar o contexto teórico que envolve sua atuação, sob a ótica teórica dos burocratas em nível de rua. Entende-se que os policiais por atuarem diretamente no atendimento aos cidadãos alvo das políticas públicas desempenham papel fundamental no contato do Estado com os cidadãos demandantes de tais políticas. Em um levantamento bibliográfico inicial foram apontados os fatores que mais influenciam a atuação dos policiais como implementadores de políticas públicas, bem como, se buscou identificar lacunas no campo científico que possibilitem a elaboração de estudos futuros. A pesquisa concluiu que entre os fatores que influenciam a atuação dos burocratas de nível de rua, o mais frequente é a interação com o público alvo da política, enquanto a *accountability*, nem sequer foi mencionada nos estudos selecionados.

Palavras-Chave: Polícia, Burocrata em Nível de Rua, Serviço Público, *Accountability*, Interação.

Introdução

A abertura democrática no Brasil ocorrida na década de 1980 representou uma grande oportunidade de reestruturação da burocracia nacional. Em um momento onde o país se reconfigurava após um período de governo sem expressão na participação popular nas tomadas de decisão, a elaboração de uma Constituição Federal democrática e popular representou um grande avanço e uma possibilidade de aproximar os demandantes dos serviços públicos daqueles encarregados da sua prestação.

Isso se traduz no relacionamento entre Estado e cidadão, o qual envolve múltiplos papéis. Em certos momentos os cidadãos atuam como financiadores das estruturas pertencentes ao governo e, em outros, como usuários ou público alvo das políticas públicas e serviços prestados pela Administração Pública. Para o entendimento das questões envolvidas em tal relacionamento, pode-se lançar mão de teorias consolidadas pela ciência da administração na tentativa de explicá-las.

O papel desempenhado pelos cidadãos em uma democracia é de suma importância para o delineamento das instituições públicas e de sua atuação. O próprio conceito de cidadão pode envolver diversos significados, como apontado por Dallan (1984), para quem o termo é ambíguo, mal definido e usado com diferentes sentidos, indo desde a característica daqueles indivíduos que gozam da possibilidade de exercer seus direitos políticos até a igualdade entre os cidadãos apregoada na Revolução Francesa. O autor ressalta um sentido entre os demais, que é aquele pelo qual o indivíduo se vincula ao Estado, sendo dele dependente.

Uma possível forma de se conceber as relações entre os diversos atores e estruturas que compõem o Estado é apresentada pela Teoria da Agência. Tal teoria, a despeito de tratar

inicialmente de questões contratuais envolvendo o dono do capital que delega a gestão da sua empresa a um gerente, denominados respectivamente: principal e agente (Jensen & Meckling, 1976), pode, por analogia, ser aplicada à relação republicana entre cidadãos contribuintes e gestores públicos, respectivamente: principais, porquanto financiadores da máquina pública e agentes com a incumbência de gerir o interesse coletivo.

Esta relação entre administradores e administrados, segundo Vieira e Gomes (2014), envolve a formação de uma agenda para planejamento e implementação de políticas públicas entranhada em um contexto de disputas entre os múltiplos atores envolvidos, por recursos para a contemplação dos interesses desses diversos atores e dos grupos formados por eles. Os autores ressaltam ainda que as instituições servem de referência para as ações destes indivíduos em um ambiente repleto de processos simbólicos socialmente construídos.

Mas é no chamado nível de rua que as interações entre agentes do Estado e cidadãos contribuintes toma corpo e forma. Assim sendo, o momento em que os demandantes das políticas públicas e seus implementadores se encontram é uma grande oportunidade para o entendimento dos caminhos e desafios da prestação de serviços públicos aos usuários finais. Para Ferreira e Medeiros (2016), são chamados burocratas de nível de rua os profissionais que interagem diretamente com os cidadãos: professores, profissionais da saúde, juízes, defensores públicos, policiais, etc.

Dentre as categorias profissionais acima mencionadas uma tem a peculiaridade de ser literal na acepção da expressão “de nível de rua”. Trata-se aqui da profissão policial, em especial daqueles que exercem nas ruas o seu trabalho em contato direto com a comunidade. O presente trabalho tem por objetivo lançar um olhar exploratório sobre os fatores que podem influenciar o comportamento dos policiais, enquanto implementadores de políticas públicas, com base no modelo proposto por Ferreira e Medeiros (2016). Busca-se aqui explorar as possibilidades de resposta à questão: quais fatores são mais preponderantes para a atuação dos policiais no atendimento às demandas da sociedade? Além disso, que fatores, presentes no modelo citado foram menos explorados pela literatura a respeito da atuação policial?

Uma breve revisão de literatura sobre a atuação policial

A origem e necessidade de existência da polícia respalda-se nas relações humanas e na agressividade inerente a tais relações. Apesar da imagem de violência popularizada pela mídia, na atualidade, os registros históricos e científicos (Bushman & Bartholow, 2010) demonstram que, ao longo dos tempos, a humanidade tem se tornado menos violenta. Mas qual é o limiar entre a agressividade e a violência?

A violência, conforme definição de Michaud (2001, p.11), expressa-se “quando numa situação de interação, um ou vários atores agem de maneira direta ou indireta, maciça ou esparsa, causando danos a uma ou a várias pessoas em graus variáveis, seja em sua integridade física, em sua integridade moral, em suas posses, ou em suas participações simbólicas e culturais”. É possível concluir que a violência, então, seja a agressividade manifestada em atos ou omissões.

Como forma de lidar com tais manifestações da violência, a humanidade experimentou desde as penas de morte, as sevícias corporais, o banimento e a prisão, até as penas mais brandas. Este portfólio é apresentado por Foucault (2002), em uma análise sobre o ato de punir os criminosos. O autor aborda desde o espetáculo horrendo das torturas e da exposição, que chega a igualar o ato carrasco ao do apenado, em termos de violência, à clareza do inquérito,

onde se busca estabelecer a verdade sobre o crime, identificar o seu autor e possibilitar a aplicação da sanção legal cabível.

Ainda segundo Foucault (2002), um crime, além de ser um ataque à sua vítima imediata, é uma afronta ao soberano, pois dele emanam as leis. Em alusão ao nosso sistema moderno, o crime atinge além de sua vítima ou alvo, toda a coletividade, pois, em tese, dela advém toda a estrutura normativa. Desta forma, torna-se imperativo que alguma estrutura social se encarregue da defesa dos interesses coletivos e da estrutura legal.

Para Monjardet (2003), a visão instrumental da polícia divide-se em duas escolas: a progressista, para quem a polícia é o instrumento de dominação por exercer o poder em favor da classe dominante, e a conservadora, que a define como instrumento de aplicação da lei, reprimindo o desvio, no cumprimento de mandato dado pela sociedade. A depender da adesão, pode-se favorecer o acolhimento desta categoria como algo imprescindível à sociedade, ou considerá-la uma força tirana e repressiva do estado. Nesse sentido, Bayley (2001, p. 173) afirma que “o relacionamento da polícia com a sociedade é recíproco – a sociedade molda o que a polícia é e a polícia influencia aquilo em que a sociedade pode se tornar”.

O afastamento entre polícia e sociedade já foi alvo de interesse de estudo sociológicos. As hipóteses de explicação de tal fenômeno são múltiplas exemplo disso é apresentado por Bittner (2003), para quem, embora muito se tenha feito, o fato dos policiais terem que lidar com o que o resto da sociedade repugnaria, tanto os assemelha aos criminosos, quanto os afasta das vítimas. O autor acrescenta ainda, que se espera que os policiais reprimam violentamente todas as transgressões, mesmo as mais discretas. Seria, então, incoerente esperar que eles fossem ao mesmo tempo eficazes e sutis.

Assim sendo, como forma de esboçar o estado da arte nos estudos sobre a atuação das polícias na implementação de políticas públicas de segurança, foi feito um levantamento nas bases bibliográficas Scielo e SPELL com a pesquisa dos seguintes termos: implementação de política, ação, policiamento, aplicação da lei e contato com o cidadão. Todos associados ao termo polícia. A mesma pesquisa foi feita com os termos equivalentes na língua inglesa, sendo que, neste caso, além de associar os termos acima ao vocábulo *police* adotou-se também o termo *law enforcement*, como forma de ampliar o alcance da busca. Adotou-se como recorte temporal o período entre 2013 e 2018. Desta pesquisa resultaram 30 artigos relacionados à temática em análise.

É possível perceber um aumento na quantidade de estudos sobre a temática no período em análise. Nos anos levantados a quantidade de artigos identificados foi a seguinte: 2013 (3), 2014 (4), 2015 (3), 2016 (8), 2017 (8) e 2018 (4), considerando-se que pode ainda haver publicações do ano de 2018 não disponíveis nas bases, no momento da pesquisa, há um aumento considerável na quantidade de publicações sobre o assunto. Sobre a área temática dos estudos, há uma predominância de publicações pela Sociologia (13), seguida da Administração (7), talvez por conta das bases pesquisadas. Áreas como Antropologia, Relações Internacionais, Ciência Política, Ciências Policiais, Direito, Psicologia e Saúde também foram observadas.

Tomando por base o modelo proposto por Ferreira e Medeiros (2016) os artigos selecionados foram categorizados conforme seu enfoque predominante em um dos fatores motivadores do comportamento dos burocratas em nível de rua, quais sejam:

- ✓ **Discrecionabilidade:** considerando que os serviços são produzidos nas interações humanas no nível de rua, há que se considerar algum espaço de decisão ao agente, dentro dos limites da lei, para se adaptar ao dinamismo das situações;

- ✓ Modelo de Gestão: trata da diferença de interesses entre gestores e implementadores das políticas, enquanto os primeiros se preocupam com a produtividade, a eficiência e os resultados, os outros buscam a redução de danos e a satisfação pessoal;
- ✓ *Accountability*: tem papel complementar à discricionariedade, enquanto esta soluciona a incapacidade das leis de preverem toda a multiplicidade de situações, aquela torna obrigatória a responsabilização e a prestação de contas pelas ações tomadas;
- ✓ Normas (regras): o comportamento dos burocratas de nível de rua se pauta pelos fatores do ambiente institucional, assim sendo, crenças, valores e cultura institucional influenciam a ação;
- ✓ Interações com o Público da Política: nas interações com os usuários, o implementador da política representa o próprio governo em ação. Desta forma, o servidor depende do usuário, em especial quando este avalia sua atuação e o usuário depende do implementador, quando este tem poder de decidir quem será atendido e em que grau. Neste nível há uma grande restrição imposta pelo princípio da impessoalidade, pelo qual todos devem ser tratados sem distinção. Mas aplica-se conjuntamente a discricionariedade para permitir ao servidor atender àqueles que mais necessitem; e
- ✓ Autointeresse: o implementador é fortemente influenciado pelos seus próprios interesses. Assim sendo, são desproporcionais tanto a propensão a correr riscos, quanto o conhecimento sobre a forma de atuação. Neste cenário, é possível aos gestores controlar a entrega de serviços (resultados), mas não a forma como é feita (interação com o público).

Em relação ao enquadramento dos artigos encontrados nos fatores que motivam o comportamento dos burocratas de nível de rua, tem-se o seguinte: o fator predominante é a interação do implementador com o público alvo da ação, que foi tema de metade dos artigos encontrados (15). Em segundo lugar, foram identificados nove estudos sobre o modelo de gestão. Estudos com foco na discricionariedade, no autointeresse dos burocratas e nos aspectos normativos tiveram cada um dois estudos identificados. Não foi identificado, no período em análise, nenhum artigo que tratasse da *accountability* na implementação de políticas públicas de segurança.

Estado da arte em estudos sobre polícia à luz dos fatores motivadores da ação dos burocratas em nível de rua

Interação com o público alvo das políticas

O desenvolvimento da literatura sobre polícia nas ciências sociais coincide com o período de redemocratização ocorrido na década de 1980. Assim sendo, tem grande destaque a questão do respeito aos Direitos Humanos e o papel do Estado enquanto violador destes (Coelho et al., 2016). Para os autores, a interação das polícias com os segmentos populares da sociedade é prejudicada pelo forte apego às tradições e à forma de atuação marcada pelo uso abusivo da autoridade e da violência que, associados aos casos de corrupção altamente difundidos, resultam em uma baixa confiança nas instituições policiais.

Ainda se tratando do estudo acima, que tratou da atuação de policiais em operações da Lei Seca no Rio de Janeiro, foi evidenciado que a polidez, a demonstração de conhecimento da

lei e o controle emocional foram mecanismos utilizados pelos policiais para terem reconhecida a sua autoridade, mesmo em momentos em que a atuação era questionada. Isso se devia ao fato de uma postura menos enérgica, inclusive com a utilização de uniformes diferentes e armamento mínimo, fazer com que pudessem não ser reconhecidos como policiais.

Outro fator preponderante é o papel da mídia na construção da imagem das polícias junto ao público. Para Gomes e Souza (2013) a mídia tem um papel preponderante na imagem que a sociedade atribui aos policiais, pois tanto pode fabricar tal impressão, como esta pode ser reflexo de más condutas existentes. Porém, os autores apontam que esta imagem negativa, na opinião dos participantes, já foi pior. Concluem que uma melhor formação dos policiais e mais aproximação com a população foram decisivos para esta melhora.

Um possível reflexo da baixa confiança nas instituições policiais são as altas taxas de subnotificação, ou seja, os residentes têm tido pouco interesse em fornecer informações para as polícias, segundo Rolim e Hermann (2018). Para os autores, a confiança na polícia faz com que esta seja respeitada, o que é preferível a ser temida. Maior confiança tende a gerar maior acatamento às orientações dos agentes, ao passo que a descrença pode resultar em desobediência, resistência em cooperar com informações e até em uma propensão ao registro de queixas contra os policiais. A legitimidade do policiamento deriva da capacidade de solucionar os problemas da comunidade e da percepção de que os policiais agiram de maneira justa.

Rolim e Hermann (2018) apontam ainda que o Brasil não possui tradição no acompanhamento de medições da confiança em instituições policiais. Algo que deveria ser mais frequente. Como no exemplo de pesquisa junto à população de Porto Alegre, onde foram constatados índices de confiança ligeiramente maiores para a Polícia Civil (53,7%) do que para a Brigada Militar (49,2%), ou ainda quando foram analisadas características sociodemográficas dos participantes, em relação à Brigada Militar, a confiança foi menor entre os mais jovens (41,3%) do que entre os de mais idade (60,4%). Também foram encontrados índices mais favoráveis entre os autodeclarados brancos (49,8%) do que entre os negros (47,1%). O mesmo ocorreu entre os de menor renda (46,5%) e de maior renda (55,1%).

Mesmo em um contexto onde a interação entre polícia e comunidade possa aparentar a geração de resultados positivos, a percepção dos atores envolvidos no processo deve ser levada em consideração. Em estudo sobre a transformação do Morro Santa Marta, localizado na cidade do Rio de Janeiro, em "favela turística", Freire-Medeiros, Vilarouca e Menezes (2016) consideraram que, mesmo em um contexto positivo sobre a atuação da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), existente na comunidade, os moradores criticaram a política de segurança pública que resultou no incremento do turismo, por considerarem que ela atendia a interesses de atores externos à favela, ou seja, turistas e moradores de outros bairros vizinhos, em detrimento dos moradores locais.

As práticas predominantes de tratamento do fenômeno criminal estão mais focadas na repressão do que na prevenção do crime. Elas priorizam o aumento do aprisionamento e a intensificação da ostensividade da polícia. Assim sendo, é dada muita atenção aos dados oriundos do enfrentamento do crime, como número de flagrantes, abordagens e apreensões diversas, em detrimento da qualidade da relação com os cidadãos (Zanetic, 2017). Ainda segundo o autor, o caráter punitivista foi muito evidenciado na pesquisa. Uma parcela de 54,7% dos respondentes discorda da afirmação de que seria melhor deixar dez pessoas culpadas livres do que condenar um inocente. Para 59,7% dos respondentes um policial pode bater em um preso que tente fugir, além de 58,9% serem favoráveis à pena de morte, ao menos para alguns crimes.

A estratégia de polícia comunitária é apontada por Batista et al. (2017) como forma de se promover a aproximação entre os agentes policiais e os cidadãos usuários e, assim, aumentar a confiança nas instituições. Exemplo disso foi a experiência de implantação de postos comunitários de segurança no Distrito Federal que, segundo Menelau, Vieira e Fernandes (2016) melhorou os níveis de segurança dos locais onde foram instalados, apesar de obstáculos à sua implementação tais como: dificuldades relacionadas ao efetivo disponível e adequação dos equipamentos para a realização do serviço.

Influências do modelo de gestão

Os modelos de gestão aparentam ter sido muito mais focalizados em estudos internacionais do que em contextos internos. Exemplo disso é o estudo de Lévy (1997) que apresenta o sistema policial francês, composto por duas instituições independentes, centralizadas e com atribuições amplamente concorrentes. Para o autor, o sentimento de insegurança no contexto francês, foi explorado pelos grupos políticos detentores do poder como forma de se aumentar o controle social. As séries estatísticas de queixas da população às instituições policiais e de casos solucionados por elas indicam, respectivamente, as preocupações da população e as prioridades estabelecidas pelas instituições.

Ainda segundo Lévy (1997), no modelo francês de duas instituições, enquanto a Guarda Nacional contribui com apenas 1/3 dos casos constatados, é responsável por 2/3 dos casos elucidados. Isso se deve, segundo o autor, entre outros fatores, a um conhecimento mais amíúde do público atendido, posto que a Guarda Nacional atua prioritariamente em áreas menos urbanizadas, o que diminui o anonimato e pela não fragmentação das funções de tomar conhecimento da queixa e investigá-la para a elucidação. Enquanto na Polícia Nacional divide as funções entre os agentes encarregados da constatação e da investigação, na Guarda Nacional o mesmo agente pode cuidar do ciclo policial completo, evitando lapsos de comunicação. O autor advoga, ainda, que as instituições policiais resistem fortemente à inserção de mecanismos de controle social, como forma de se inserir uma terceira pessoa entre polícia e Estado, ou seja, promover *accountability*.

Uma boa avaliação de uma instituição policial pode resultar em dividendos para ela, como no caso dos Carabineros, instituição policial do Chile, que estão entre as polícias latino-americanas com melhor avaliação por parte da sociedade. Isso tem feito com que haja pouca intervenção política sobre seus processos institucionais e blindando-a nas reformas políticas (Dammert, 2016).

A realidade social de uma localidade também é determinante para o sucesso das interações entre política e sociedade. O Rio de Janeiro, por exemplo, experimentou um declínio em sua economia a partir da década de 1980, que resultou no fechamento de diversas indústrias, ocasionando grande pobreza. Tal cenário foi decisivo para que o tráfico de drogas assumisse o controle de áreas antes dominadas pela atividade industrial, terminando de desestimular o investimento nestes locais. Assim, conforme apresentam Moraes, Mariano e Franco (2015), a mudança na configuração social destas localidades praticamente inviabilizou a ação estatal.

No contexto de atuação dos burocratas de nível de rua em uma favela do Rio de Janeiro, fica evidenciada a disputa por diversos capitais, desde o mais comum, o econômico, traduzido em pagamento de salários, funcionários e recursos para a realização de atividades; passando também pelo social, representado pelas relações entre os atores envolvidos na implementação das políticas; pelo informacional, tanto em termos formais, como índices criminais, quanto informais, como as regras de convivência locais. Um novo tipo de capital que as autoras

apresentam é o espacial, que consiste na ocupação dos espaços públicos pelas mais divesas esferas estatais, como ocorre no caso das UPPs e pela prestação do serviço de limpeza urbana (Brulon & Peci, 2017).

Dispositivos institucionais de normas, regras, crenças e valores

A condição de policial acompanha o profissional onde quer que esteja, inclusive durante seu período de folga. É o que apontam Pimentel e Behr (2010), ao ressaltarem o disposto na lei que regula a atuação dos policiais militares do Espírito Santo, os quais devem pautar pelo respeito à dignidade da pessoa humana e proceder de maneira ilibada em sua vida pública e também particular, na defesa do bom nome da instituição e dos seus integrantes, agindo dentro dos preceitos da ética policial militar.

Ainda segundo os mesmos autores, as mudanças de um modelo de atuação policial tradicional e reativo, pautado pelo uso da força e pelo autoritarismo para um modelo mais aberto e com participação popular na gestão, representado pelo modelo de policiamento comunitário, sofreu grande resistência por parte do público interno da Polícia Militar do Espírito Santo. Os policiais temiam, segundo os autores, ter reduzida sua autoridade e seu poder de polícia, ou ainda, ter que se submeter a ordens de civis, resistência que consideram ainda perdurar na mentalidade de alguns policiais até os dias atuais.

Outro exemplo marcante, que resultou em grande repercussão na atuação das polícias foi a mudança na lei de drogas. Segundo Grilo, Policarpo e Veríssimo (2011) a mudança na lei de drogas que despenalizou o consumo, provocou um desestímulo no sistema de justiça em tratar de tais casos, uma vez que a impossibilidade de encarceramento reduziu a eficácia e o cumprimento das medidas alternativas determinadas em juízo. Por conta das alterações na lei, policiais deixaram de atuar em casos de uso de drogas, apesar de saberem como e onde eles ocorrem. Sua atuação se concentrou em caso de roubos de veículo e a transeuntes, pois eles incidem mais sobre a sensação de segurança das pessoas.

Sobre a interação entre policiais e cidadãos, Grilo, Policarpo e Veríssimo (2011, p. 138) ressaltam que nos casos de corrupção policial, como na cobrança de propina por uma infração de trânsito ou por uso de drogas, há uma intensa interação entre policial e abordado. Neste sentido, com base em relato de entrevistado apontam que “não se pode negar que os policiais queriam ganhar o máximo que lhes fosse possível; contudo, é necessário levar em conta que o valor extorquido – ou aceito como suborno – não representa o preço da sua honestidade. Trata-se de uma 'multa' cujo preço é acordado entre as partes, de maneira que seja viável o seu pagamento, mas também cause dano ao infrator”. Tudo isso em um contexto espúrio que destoa com o estabelecido para a atuação organizações típicas de Estado.

Discricionariedade e autointeresse

Conforme concluem de Oliveira e Júnior (2017), as ações dos indivíduos moldam e são moldadas pela realidade que os cercam. Desta forma, comunidades e grupos são fruto das ações regulares e previsíveis dos indivíduos. Os autores destacam a discussão sobre agência, de grande interesse e contextos que envolvem instituições com liberdade de ação altamente restringida, como no caso das polícias militares. Os integrantes destas corporações são formados e treinados para cumprir as ordens das autoridades a que estiverem subordinados, no entanto, na incapacidade das normas e manuais de prever toda a miríade de situações com as quais os agentes terão de lidar, torna-se necessário atribuir certo grau de liberdade a eles, a discricionariedade.

Um dos momentos em que a discricionariedade está presente na ação policial é no momento da decisão, ou não, pelo uso da força. A norma estabelece claramente que o uso da força deve ser progressivo, porém sem tecer detalhes dessa progressão, nem disciplinar como o policial deve exatamente agir em cada situação. A discricionariedade pode ser entendida como uma espécie de "rota de fuga" na atuação policial. Diante da complexidade das tomadas de decisão durante a atuação policial, o agente pode escolher, entre uma gama de opções possíveis, aquela que preserve o respeito ao cidadão, mesmo quando este se encontra em conflito com a lei. Os autores apresentam como exemplo um suposto caso de desacato, onde o policial, após passado o calor dos fatos, decide por não conduzir o autor à delegacia para autuação, por considerar que este apenas reagiu em um momento de estresse, com uma agressividade pouco acima do normal, mas que tal conduta não ofendeu o agente (de Oliveira & Júnior, 2017).

Ainda em se tratando da discricionariedade, no cotidiano de um grupo de policiais, tornou-se um mecanismo de facilitação do trabalho a atribuição de rótulos do tipo: "vagabundo" e "cidadão de bem" (de Freitas Barbosa & de Sá, 2015). Tal forma de classificação consiste em um agenciamento de poder e, ao mesmo tempo, no exercício da discricionariedade da atividade policial. O problema da rotulação vai desde o risco de se atribuir a um determinado morador, um rótulo que não lhe seja adequado, bem como da instrumentalização da atuação policial. Para os autores citados, por vezes, em áreas pobres da cidade com muita incidência de pequenos traficantes de drogas, ocorre de um deles denunciar seu concorrente à polícia para obter um melhor resultado em seu próprio comércio ilegal de entorpecente.

Não se pode desconsiderar a capacidade dos agentes policiais de defenderem seus próprios interesses. Talvez essa seja a mais clara manifestação do comportamento individualista previsto na Teoria da Agência. A polícia possui o monopólio sobre o uso legítimo da força no Estado democrático de direito e, por este meio, tem a capacidade de gerar consenso. Nem sempre as normas formais direcionam o comportamento dos policiais. Por vezes estes pautam sua atuação por códigos morais de ordem prática. A participação da sociedade civil, ao cobrar um tratamento justo e respeitoso por parte das polícias, representa um controle sobre o uso da força e as práticas agressivas no contexto do policiamento. A agressividade apresentada por policiais nos casos de abuso do uso da força se dá de forma espontânea nas agressões, afastando qualquer possibilidade de entendimento entre vítima e agressor (Pinheiro, 2013).

Em uma boa ilustração do cotidiano da atividade policial, alguns profissionais, conforme Marra, Fonseca e de Sousa (2016), desenvolvem um senso de identidade tão grande em relação à sua profissão que chegam a descrever seu pertencimento à organização como um "sacerdócio", dado o grau de identificação com a corporação e o quanto estão dispostos a sacrificar suas vidas pessoais em prol dela. Por outro lado, outros sujeitos não desenvolvem esta visão idealizada da instituição e regulam sua atuação em relações de troca, avaliando ganhos e perdas em cada situação e estando menos propensos a sacrificar seu interesse pessoal em prol do coletivo.

Conclusão

O objetivo deste ensaio foi lançar um olhar exploratório sobre os fatores que podem influenciar o comportamento dos policiais, enquanto implementadores de políticas públicas, com base no modelo proposto por Ferreira e Medeiros (2016). Foi possível identificar uma concentração de estudos tratando da temática da interação entre as polícias e as comunidades às quais atendem, sendo esta a categoria mais frequente na observação.

Neste sentido, temas como o respeito aos Direitos Humanos e o potencial do Estado enquanto violador de tais direitos surgiram na análise. Observou-se também o impacto da mídia na formação de opinião sobre as instituições, o que pode interferir nas interações entre policiais e cidadãos. A descrença nas polícias é apontada com exemplos de subnotificação de ocorrências, bem como na pouca tradição de acompanhamento da confiança do público alvo por meio de medições específicas de tal construto. Este é um bom ponto para ser abordado em estudos futuros.

Ainda a respeito da interação entre polícia e sociedade, a qualidade de tais interações é vinculada à melhor formação dos agentes e da promoção da sua aproximação com a sociedade. No entanto, aponta-se que o foco maior é a repressão do crime e os controles da atuação restringem-se aos números de flagrantes, abordagens e apreensões diversas, em detrimento da qualidade da relação com os cidadãos.

O modelo de gestão são mais apontados em estudos sobre organizações internacionais, como no contexto da França, com duas instituições com atribuições concorrentes e no Chile, onde a boa imagem dos Carabineiros foi usada para blindar os policiais nas reformas governamentais. Nesta categoria, identificou-se certa resistência à incorporação de mecanismos de *accountability* e controle social.

Alinhados a tal resultado encontram-se os dispositivos normativos institucionais, as regras, crenças e valores. Os estudos apontam uma resistência por parte dos policiais em relação a modelos de aproximação comunitária e até certo receio da perda da autoridade.

A discricionariedade da atuação e o risco dos agentes adotarem uma postura voltada ao atendimento dos próprios interesses também foi apontada. Identificou-se uma cultura de atribuição de rótulos aos cidadãos com quem os policiais interagem e também casos de corrupção, por meio de arranjos espúrios entre agentes do Estado e cidadãos em conflito com a lei.

Curiosamente, no que se pode apresentar, identificou-se uma lacuna de pesquisa, considerando-se o modelo proposto por Ferreira e Medeiros (2016). Fica nítido no levantamento bibliográfico que nenhum dos estudos identificados trataram na questão da *accountability* no serviço público como foco de pesquisa. O que por si só indica uma lacuna de pesquisa a ser explorada por estudos futuros. É evidente que o recorte temporal foi mínimo, o que demanda um tratamento cuidadoso de tal evidência de pesquisa. Porém, não se pode ignorar que um maior interesse de pesquisa em instrumentos de responsabilização poderia resultar na proposição de ações voltadas à melhoria das interações dos burocratas em nível de rua e os cidadãos público alvo das políticas.

Cabe considerar que o recorte temporal adotado para essa pesquisa como fator limitador de seu alcance e um ponto a ser ampliado. Como agenda de pesquisa, sugere-se o aumento do recorte temporal, bem como a incorporação futura de dados primários que revelem a impressão a respeito das organizações policiais e dos serviços que prestam.

Referências

- Batista, K. R., Moreira, M. A., de Moraes, L. C., & de Freitas Beckmam, M. M. (2017). Gestão de segurança pública: análise da segurança promovida pela implantação de uma UIPP em Belém–Pa, Brasil. *Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, 6(1), 139-154.
- Bayley, D. H. (2001). Padrões de policiamento. (R. A. Belmonte, Trad.). São Paulo:
- Bittner, E. (2003). Aspectos do trabalho policial. (A. L. A. Pinheiro, Trad.). São Paulo: Edusp.

- Brulon, V., & Peci, A. (2017). Disputas do Estado em favelas: o campo burocrático e o capital espacial.
- Bushman, B. J. & Bartholow, B. D. (2010). Aggression. Em R. F. Baumeister & E.J. Finkel (Eds.) *Advanced social psychology: The state of the science* (pp. 5-24). New York: Oxford University Press.
- Coelho, Maria Claudia, Sento-Sé, João Trajano, Fernandes, Raquel Brum, & Rios, Fábio. (2016). A experiência da sujeição à autoridade policial: notas sobre a articulação entre cognição e emoção na vida pública. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31(90), 151-166.
- Dallan, Dalmo de Abreu. (1984). Ser cidadão. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 1(2), 61-64.
- Dammert, Lucía. (2016). Confianza en la policía en Chile: Un arma de doble filo. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 16(4), 575-594.
- de Freitas Barbosa, W., & de Sá, L. D. (2015). Redefinições da condição de morador: classificações das clientelas no mandato policial cotidiano e suas consequências nas relações entre polícia e população. *Caderno CRH*, 28(75), 639-656.
- de Oliveira, M. D. C. L., & Junior, R. C. R. R. (2017). Agência e discricionariedade na prática policial. *Revista Brasileira de Linguística Aplicada*, 17(4), 759-775.
- Ferreira, V. D. R. S., & Medeiros, J. J. (2016). Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. *Cadernos EBAPE. BR*, 14(3), 776-793.
- Foucault, M. (2002). *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes.
- Michaud, Y. (2001). *A violência*. São Paulo: Ática.
- Freire-Medeiros, Bianca, Vilarouca, Márcio Grijó, & Menezes, Palloma. (2016). A Pobreza Turística No Mercado De Pacificação: reflexões a partir da experiência da Favela Santa Marta. *Caderno CRH*, 29(78), 571-586.
- Gomes, Romeu, & Souza, Edinilsa Ramos de. (2013). A identidade de policiais civis e sucessivos espelhamentos. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18(3), 601-610.
- Grillo, Carolina Christoph, Policarpo, Frederico, & Veríssimo, Marcos. (2011). A "dura" e o "desenrolô": efeitos práticos da nova lei de drogas no Rio de Janeiro. *Revista de Sociologia e Política*, 19(40), 135-148.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305-360.
- Lévy, René. (1997). A crise do sistema policial francês hoje: da inserção local aos riscos europeus. *Tempo Social*, 9(1), 53-77.
- Marra, A. V., Fonseca, J. A., & de Sousa, M. M. P. (2016). Processo de Identificação e Construção Discursiva em uma Organização Policial. *Revista Economia & Gestão*, 16(43), 77-100.
- Menelau, S., Vieira, A. F. B. R., & Fernandes, A. S. A. (2016). Inovação em serviço de segurança pública no Brasil: Facilitadores e barreiras à inovação nos Postos Comunitários de Segurança do Distrito Federal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais-RPPI*, 1(1 (Ago)), 24-28.
- Monjardet, D. (2003). *O que faz a polícia*. São Paulo: Edusp.
- Moraes, J., Mariano, S. R., & Franco, A. M. D. S. (2015). Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro: uma história a partir das percepções e reflexões do gestor responsável por sua implantação. *Revista de Administração Pública*, 49(2), 493-518.

- Pimentel, G. L., & Behr, R. R. (2010). A Influência do Modelo de Gestão de Polícia Comunitária na Democratização da Polícia Militar do Espírito Santo, na Cidade de Vitória, Entre 1994 E 2006. *Contextus–Revista Contemporânea de Economia e Gestão*, 8(2).
- Pinheiro, A. D. S. (2013). A polícia corrupta e violenta: os dilemas civilizatórios nas práticas policiais. *Sociedade e Estado*, 28(2), 323-349.
- Rolim, M. F., & Hermann, D. (2018). Confiança nas polícias: percepção dos residentes e desafios para a gestão. *Sociologias*, 20(48).
- Vieira, D. M., & Gomes, R. C. (2014). Mudança institucional gradual e transformativa: a influência de coalizões de advocacia e grupos de interesses em políticas públicas. *Organizações & Sociedade*, 21(71).
- Zanetic, A. (2017). Ação institucional, confiança na polícia e legitimidade em São Paulo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32(95).