



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**DEPARTAMENTO DE DIREITO**

**CLAUS HENRIQUE BIANCO DE CASTRO**

**POLICIAMENTO COMUNITÁRIO:**  
**LIMITES E POSSIBILIDADES**

Florianópolis, 2008

**CLAUS HENRIQUE BIANCO DE CASTRO**

**POLICIAMENTO COMUNITÁRIO:  
LIMITES E POSSIBILIDADES**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, do Centro de Ciências jurídicas – CCJ, da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

**Orientadora:**

Profa. Dra. Vera Regina Pereira de Andrade

Florianópolis, 2008

**CLAUS HENRIQUE BIANCO DE CASTRO**

**POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: LIMITES E POSSIBILIDADES**

**TERMO DE APROVAÇÃO**

A presente monografia, intitulada **Policimento comunitário: limites e possibilidades** elaborada pelo acadêmico Claus Henrique Bianco de Castro e aprovada pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 8,5 (oito e meio), sendo julgada adequada para o cumprimento do requisito legal previsto no art. 9º da Portaria nº 1886/94/MEC, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução n. 003/95/CEPE.

Florianópolis, 06 de março de 2009.

---

Dra. Vera Regina Pereira de Andrade - orientadora

---

Daniela Félix Teixeira

---

José Carlos Mendonça

*Dedico o presente trabalho à Professora Vera Regina Pereira de Andrade pelas suas memoráveis aulas de criminologia e seu engajamento social.*

## **AGRADECIMENTOS**

*Agradeço aos membros da banca por tentarem fazer da academia um espaço de compreensão social e humana, mesmo em meio a tantos exercícios de poder que circundam esta instituição.*

CASTRO, Claus Henrique Bianco de. **Policiamento comunitário**: limites e possibilidades. 2008, 56 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Curso de Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

## RESUMO

O policiamento comunitário surge como alternativa ao atual modelo repressivo de policiamento, fracassado em sua atuação emergencial ao tentar manter a ordem. Baseado na prevenção do crime e das desordens, busca apoio nas comunidades para conseguir realizar tal objetivo. Propõe uma atuação dentro dos limites democráticos, dando voz e poder decisório à população na busca pela segurança pública. Baseia-se na obtenção de informações e no mapeamento das regiões para uma melhor compreensão das necessidades dos moradores em relação à criminalidade. Apresenta também uma estrutura de patrulhamento diferenciada, mais próxima e orgânica à comunidade. Podem ocorrer desvios em sua implementação, como a corrupção e a impunidade, e por isso exige um novo treinamento dos agentes. Para entender melhor os objetivos da polícia é preciso resgatar a formação do Estado Moderno em relação a sua razão de Estado. Assim percebe-se que todo Estado busca seu fortalecimento por meio da ordem e garantindo um equilíbrio com os demais Estados. Antes do século XVIII, polícia era entendida como toda a atividade regulamentadora do Estado, após, porém, com o advento do liberalismo econômico e a tomada de poder política pela burguesia, a polícia, tal como hoje a compreendemos passa a cumprir um papel de combate às desordens. Nesse sentido, o policiamento comunitário introduzirá uma mudança significativa no papel da polícia, que agora é co-constutora da ordem, juntamente com a sociedade civil. Se no modelo de policiamento atual a polícia vem atuando como interventora violenta contra desordens alheias à normalidade, o modelo comunitário visa ser absorvido cada vez mais por tal normalidade, controlando a sociedade na tarefa de reprodução da ordem legal, fazendo também, com que o Estado se fortaleça.

**Palavras-chave:** Polícia; Policiamento comunitário; Segurança pública; Prevenção do crime; Ordem pública.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>O MODELO ATUAL .....</b>	<b>8</b>
1.1 ORIGEM E TRANSFORMAÇÃO DA “POLÍCIA” E A RAZÃO GOVERNAMENTAL	8
1.2 MODELOS DE POLICIAMENTO A SUPERAR.....	11
1.2.1 A polícia corrompida pela política.....	11
1.2.2 O modelo profissional.....	12
1.2.3 A importância do patrulhamento .....	13
1.2.4 A crise do modelo profissional .....	14
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>ENTENDENDO O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO.....</b>	<b>18</b>
2.1 A ORIENTAÇÃO CONSTITUCIONAL NO BRASIL.....	18
2.2 INTRODUÇÃO HISTÓRICA.....	20
2.3 DEFINIÇÃO E ELEMENTOS PRINCIPAIS .....	22
2.3.1 Aproximação entre a polícia e a comunidade.....	22
2.3.2 Orientação à resolução de problemas .....	25
2.3.3 Descentralização do comando: aumento da discricionariedade e da responsabilização da polícia .....	27
2.3.4 Reorientação do patrulhamento .....	29
2.4 COMO IMPLEMENTAR O NOVO MODELO NAS COMUNIDADES .....	30
2.4.1 Como agir .....	30
2.4.2 O treinamento dos agentes.....	31
2.4.3 Funções do agente.....	32
2.5 A RELAÇÃO ENTRE POLÍCIA E COMUNIDADE .....	33
2.5.1 A colaboração por parte da comunidade.....	33
2.5.2 As várias comunidades .....	34
2.5.3 Os desvios possíveis .....	36
2.5.4 Parcerias possíveis .....	38
<b>CAPÍTULO</b>	
<b>O NOVO MODELO E O CONTROLE .....</b>	<b>40</b>
3.1 ASPECTOS RELEVANTES DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO .....	40
3.1.1 O poder das informações .....	40
3.1.2 O modelo comunitário e a seletividade do sistema penal.....	42
3.1.3 Sobre a desordem.....	44
3.1.4 O medo do crime.....	45
3.2 OS LIMITES.....	47
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>50</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>54</b>

## INTRODUÇÃO

Não é de hoje que a atuação repressiva da polícia vem recebendo críticas. Cada vez mais se constata que tal atuação ainda não se adaptou às garantias da chamada Constituição cidadã, promulgada há mais de duas décadas. É possível outro modelo de policiamento? Que esforços estão sendo tomados para fazer valer a letra constitucional?

Além de analisarmos qual a origem do modelo tradicional, veremos o que havia antes dele. Estudaremos também quais as suas principais características e porque se demonstrou ineficaz. Aponta-se assim para um novo modelo baseado na comunidade.

Analisaremos como surgiu o modelo comunitário e quais foram as primeiras experiências, bem como quem foram seus precursores. Veremos em que consiste a aproximação da comunidade, a resolução de problemas, a reorientação do Patrulhamento e o porquê da necessidade de uma maior discricionariedade e de uma ampliação das funções dos agentes. Também estudaremos a necessidade de uma nova formação dos agentes desde o recrutamento. Ao lado dessas características porém, é necessário prever os possíveis desvios que podem ocorrer nessas novas práticas em relação aos objetivos do modelo.

Resgataremos a origem da instituição “Polícia” e sua história ao longo da evolução da sociedade mercantilista até a formação do Estado burguês, e tentaremos mostrar qual a razão de existência do Estado moderno e o porquê da necessidade do policiamento. Descobrimos qual é o sentido de haver um policiamento estatal, retomaremos algumas características do modelo comunitário para tentar descobrir as limitações das mudanças a que se propõe.



# CAPÍTULO 1

## O MODELO ATUAL

### 1.1 ORIGEM E TRANSFORMAÇÃO DA “POLÍCIA” E A RAZÃO GOVERNAMENTAL

Quem melhor nos explica o surgimento da instituição policial e as mutações que sofreu através do tempo é Foucault<sup>1</sup>, utilizando-se da história da razão governamental.

Esse autor afirma<sup>2</sup> que a crença de que os Estados devem se manter e se ampliar rumo a um Império e de que o Estado só se subordina a si mesmo e só busca seu próprio bem, desmoronou em 1648 com a assinatura do tratado de Vestefália, episódio em que se percebeu que o objetivo dos Estados não é o Império e que não se pode esperar que os Estados se fundam com esse objetivo. Percebeu-se que o Estado que procurasse exercer dominação sobre outros, numa relação de rivalidade, teria o mesmo fim da Espanha, por exemplo, que se esgotou por excesso de poder.

A relação de rivalidade entre os Estados deu lugar à idéia de concorrência, e a ampliação de territórios, a extensão das posses e as alianças matrimoniais deram lugar à noção da necessidade do aumento de força do Estado. Não se trata mais da conservação do Estado em uma ordem geral, mas do desenvolvimento de uma dinâmica de forças entre os Estados, postos lado a lado em concorrência, em crescimentos competitivos. Essa relação de concorrência deve se dar de forma que se limite ao máximo a ambição, a ampliação e o fortalecimento dos Estados, mas ao mesmo tempo deve permitir a cada um que maximize sua ampliação sem ferir os demais, pois se isso ocorrer poderá desaparecer ou se enfraquecer<sup>3</sup>.

Nesse sentido, o Tratado de Vestefália comportava nada mais do que o objetivo da Europa: o equilíbrio. Para conseguir tal equilíbrio e ao mesmo tempo fortalecer os Estados, racionalizando as forças, as sociedades ocidentais criaram dois grandes dispositivos: o diplomático-militar e a polícia. Juntos e respectivamente tinham por função a manutenção de uma relação de forças e o incremento de cada força sem rupturas do conjunto. A paz não viria

---

<sup>1</sup> FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

<sup>2</sup> Op.cit., p.390.

<sup>3</sup> Op.cit., p. 398.

mais da unidade como na Idade Média (mais especificamente da Igreja Católica como universalidade eclesiástica), mas da pluralidade dos Estados<sup>4</sup>.

O dispositivo que aqui nos interessa é o dispositivo político de polícia. O termo polícia e o universo do que representa teve vários sentidos. Nos séculos XV e XVI, Foucault<sup>5</sup> afirma ser possível identificar três sentidos para o vocábulo, o primeiro significando autoridade pública que exerce poder político sobre determinado agrupamento de pessoas, o segundo significando o conjunto de atos dessa autoridade que regem essas pessoas, e um terceiro como sendo o resultado positivo de um bom governo.

É no século XVII que o termo adquire um significado e uma teorização mais consistente como sendo os meios pelos quais se promove o crescimento das forças do Estado mantendo sua boa ordem. Além disso, para manter o equilíbrio das forças, é preciso que cada Estado zele para que nos outros haja uma boa polícia. Mas para isso faz-se necessário que cada Estado conheça suas forças e as dos outros, e isso só é possível por meio da estatística<sup>6</sup>.

Percebe-se que polícia àquela época queria designar algo muito maior, algo sinônimo à arte de governar, mas mais especificamente, segundo teóricos resgatados por Foucault<sup>7</sup>, consistia nas ações governamentais que objetivassem fazer com que os homens tivessem uma ocupação (na produção material da vida) e que tal ocupação fosse útil ao fortalecimento do Estado. Para atingir tal objetivo a polícia se ocupava de vários objetos.

O primeiro objeto era o número de homens existentes em cada Estado, mais precisamente quantos homens eram necessários na produção da vida tendo em vista a extensão do território e as riquezas disponíveis. Tal preocupação era importante para que o Estado pudesse crescer de forma segura. Outro objeto era a manutenção da vida, ou seja, regulamentar a produção a circulação e a comercialização dos gêneros. Também era importante assegurar a saúde dos homens, bem como uma vez saudáveis não permitir que ficassem ociosos, pondo para trabalhar todos os pobres válidos para o trabalho. Por fim, a polícia ainda se preocupava com a circulação desses homens pelos territórios. Em resumo, o objetivo era regulamentar todas as formas de existência e coexistência dos homens. Nas palavras de Foucault:

O que a polícia abrange assim é, no fundo, um imenso domínio que, poderíamos dizer, vai do viver ao mais que viver. Quero dizer com isso: a polícia deve assegurar-se de que os homens vivam, e vivam em grande número, a polícia deve assegurar-se de que eles tenham de que viver e, por conseguinte, tenham de que não morrer muito, ou não morrer em quantidade grande demais. Mas deve assegurar-se

---

<sup>4</sup> FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p.399.

<sup>5</sup> Ibid., p.420.

<sup>6</sup> Ibid., p.421.

<sup>7</sup> Ibid., p.422.

ao mesmo tempo de que tudo o que, em sua atividade, pode ir além ir além dessa pura e simples subsistência, de que tudo isso vá, de fato, ser produzido, distribuído, repartido, posto em circulação de tal maneira que o Estado possa tirar efetivamente daí a sua força.<sup>8</sup>

Isso, porém, já havia sido conseguido em séculos anteriores, em reinados passados. A polícia era ainda mais que isso. A polícia não mais passaria apenas a se preocupar com a vida dos súditos, mais com o bem viver deles, ou seja, com as suas felicidades. A maior tarefa da polícia nesse período era fazer com que a felicidade e a alegria de viver dos homens tivesse utilidade estatal, era fazer dessas felicidades a própria força do Estado<sup>9</sup>.

É necessário ressaltar que toda essa compreensão se deu em meio ao mercantilismo, que exigia que toda a população válida fosse colocada para trabalhar com salários o mais baixos possível, para que as mercadorias tenham seu preço de custo diminuído ao máximo, assegurando boas vendas ao exterior e a conseqüente importação de ouro e a transferência desse ouro ao tesouro real<sup>10</sup>.

O desmantelamento desse Estado de polícia surgido no início do século XVII ocorreu na primeira metade do século XVIII devido a uma série de problemas econômicos e de circulação de alimentos básicos, frente aos quais ganharam força teses de economistas fisiocratas. Teses como a do preço justo, que prega uma auto-regulação natural dos preços sem que seja necessária qualquer regulamentação estatal, que além de inútil poderia provocar efeitos desastrosos na economia. Também afirmavam uma maneira bem diversa de conceber a população, já que segundo esses economistas o número de pessoas em um território, os deslocamentos e a regulação dos nascimentos se ajustam por si próprios, de forma natural e espontânea. No mesmo sentido, pregavam a não regulação do comércio internacional, já que a concorrência não se dava entre Estados, mas entre particulares, só obedecendo ao jogo de interesses particulares<sup>11</sup>.

É visível a ruptura em relação à idéia de polícia, a felicidade de todos será assegurada por cada um e cabe ao Estado regular interesses. O Estado não é mais o princípio da felicidade coletiva.

A governabilidade dos políticos gerou a polícia, a dos economistas alterou o conteúdo dessa razão de Estado. O Estado continua com o objetivo de aumentar suas forças internas sob um equilíbrio e sob a forma da ordem, mas agora tem como encargo assegurar a sociedade civil, uma naturalidade própria da existência em comum dos homens, diferente da idéia de

---

<sup>8</sup> FOUCAULT, 2008, p.438.

<sup>9</sup> Ibid., p.457.

<sup>10</sup> Ibid., p.460.

<sup>11</sup> Ibid., p.464.

súditos. A arte de governar se transforma em conhecimento científico produzido externamente aos detentores do poder político e sem o qual não é mais possível governar um Estado. A população passa a ser encarada como um emaranhado de fenômenos naturais, que devem ser enquadrados de modo a não se desviarem. O Estado passaria a gerir a vida ao invés de regulamentá-la. Se certo número de liberdades não forem respeitados não seria possível governar bem<sup>12</sup>.

O projeto unitário, da polícia anterior, de aumentar a força do Estado respeitando a ordem geral se desarticula e se ramifica em diversos outros mecanismos e instituições. A eliminação da desordem, essa sim será a função da polícia contemporânea, que passa a ser um instrumento de intervenção direta, mas negativa. O crescimento dentro da ordem e todas as funções positivas serão atribuições de vários outros aparatos.

Apesar dessas mudanças, ressalte-se que o Estado continua com o objetivo de aumentar suas forças, o que só pode ser conseguido por meio da ordem, para que não provoque desequilíbrios em relação a outros Estados. Diante de tal constatação de FOUCAULT, pode-se concluir que toda forma de atuação policial tem como objetivo a ordem, e por conseqüência, facilitar o fortalecimento do Estado. Essa construção nos servirá ao longo de todo o trabalho.

Passemos a analisar os vários modelos de policiamento do século XX, utilizando como exemplo a experiência estadunidense.

## **1.2 MODELOS DE POLICIAMENTO A SUPERAR**

### ***1.2.1 A polícia corrompida pela política***

Nessa primeira fase da história do policiamento estadunidense, não há qualquer concepção teórica, organizativa do corpo policial, nas palavras de Dias Neto<sup>13</sup> a instituição policial era vista como fonte de empregos, renda e poder pessoal, sendo pilar de um sistema generalizado de corrupção e favorecimentos, sendo que para ingressar na instituição bastava a força física e a influência política.

---

<sup>12</sup> FOUCAULT, 2008, p.470.

<sup>13</sup> DIAS NETO, Theodomiro. *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia: a experiência norte-americana*. São Paulo: IBCCRIM, 2000, p. 21.

Tal fase se deu no começo do século XX, e se em decorrência do despreparo dos agentes e da tentativa de obter respeito por meio da força física o relacionamento entre polícia e comunidade era conflituoso, por outro lado a ligação político partidária dos agentes com a população e a enorme discricionariedade de que eram dotados deixavam-nos mais próximos das necessidades sociais e da resolução de problemas variados, que iam desde a manutenção da iluminação pública até a realização de recenseamentos Dias Neto<sup>14</sup>.

### ***1.2.2 O modelo profissional***

Tamanho clientelismo político dos serviços policiais iria acabar uma hora ou outra. Assim surgiu o movimento da reforma, que visava pautar a atuação policial pela moralidade da administração pública e pela eficiência e organização das teorias da administração de empresas. Ressalte-se, que tais teorias da administração baseiam-se na forma de gestão taylorista, que promovia concentração de trabalhadores em um mesmo espaço e buscava explorar somente sua força muscular.

Dias Neto<sup>15</sup> ainda lembra a opinião de Samuel Walker, para quem tal reforma não passou de uma reação de grupos de elite, insatisfeitos com o elo então existente entre a polícia e o aparato político da classe explorada economicamente.

Assim, segundo Dias Neto<sup>16</sup>, as principais mudanças no sentido de desvincular o serviço policial das influências políticas foram a autonomia em relação aos três poderes da república e a vinculação das decisões a aspectos estritamente técnicos. Além disso, os chefes de polícia passaram a gozar de estabilidade e autonomia por meio de mandatos fixos. Outra alteração significativa foi a implantação do modelo militarizado de gestão, fortemente hierarquizado. No fundo acreditava-se que a qualidade da prestação adviria da racionalidade administrativa e operacional.

Se no modelo anterior, ou mais propriamente na ausência de um modelo de policiamento, a discricionariedade (leia-se arbitrariedade) do agente de polícia era ampla e suas tarefas indeterminadas, no modelo profissional a atuação discricionária era inibida e altamente controlada, além disso a função policial foi limitada ao direito penal. Para implantar

---

<sup>14</sup> DIAS NETO, 2000, p.23

<sup>15</sup> Ibid., p.25.

<sup>16</sup> Ibid., p.27.

esse novo modelo de atuação foram criadas as escolas de polícia, que forneceriam conhecimentos técnicos e experiência e submeteriam seus agentes a constantes avaliações.

Esse novo modelo teve como motor e principal fundamento o desenvolvimento tecnológico, mais precisamente a instalação de linhas telefônicas e o automóvel, que possibilitaram respectivamente as centrais de atendimento e a patrulha policial, esta sem dúvida a marca registrada do modelo profissional.

### ***1.2.3 A importância do patrulhamento***

O principal teórico e defensor do patrulhamento, segundo Cerqueira<sup>17</sup>, foi O. Wilson, para quem o cometimento do crime depende da vontade do agente e da crença na existência de uma oportunidade para cometê-lo. É justamente essa crença que a patrulha policial objetiva destruir, trata-se de desencorajar aqueles que têm vontade de cometer o crime, desenvolvendo neles o medo de serem presos. Wilson acreditava em um patrulhamento constante e visível a todo momento e em toda a cidade proporcionando uma sensação de segurança. Esse autor enxerga o patrulhamento ostensivo como o mais importante mecanismo de prevenção de delitos, para ele a prevenção consiste em eliminar riscos ou diminuir a sua efetividade, e cita como elementos causadores de riscos as prostitutas, os loucos, os embriagados, habitações desocupadas, lugares de diversões populares e regiões povoadas por negros.

Diante de tamanho aglomerado de preconceitos ainda é necessário ressaltar a pertinente crítica de Cerqueira<sup>18</sup>, segundo o qual, apesar de todo esse discurso da prevenção, a ênfase do modelo profissional se deu na repressão aos delitos, respondendo às chamadas telefônicas da população.

Porém, a afirmação da necessidade do patrulhamento dá ensejo a uma nova questão, qual seja a de como ele deve ser realizado, mais precisamente, se a pé ou em automóveis.

Cerqueira<sup>19</sup> lista os benefícios de cada tipo de patrulhamento na opinião de Wilson. A patrulha realizada a pé proporciona ao agente uma maior percepção dos espaços e uma ligação mais estreita com as pessoas fazendo com que seja visto como uma fonte de informações e um conselheiro público. Por outro lado o automóvel permite ao patrulheiro maior agilidade em perseguições, além de constituir um elemento surpresa. Com o automóvel

---

<sup>17</sup> CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001, p. 8.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p.5.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 11.

não há a dependência das condições do tempo e o raio de abrangência é bem maior, permitindo também o transporte de pessoas e coisas. Além de suprir a falta de agilidade da patrulha a pé, fornece a possibilidade de uma constante comunicação com a central de polícia por meio da rádio patrulha. É visível que O. Wilson recomenda que a patrulha seja realizada em automóveis, até por uma questão de economia, argumento forte para um padrão de policiamento inspirado em teorias da administração de empresas.

#### ***1.2.4 A crise do modelo profissional***

Aproximadamente nas décadas de 1960 e 70, nos Estados Unidos, começou-se a perceber algumas incongruências de toda aquela estrutura policial, burocrática e hierarquizada. Vários são os sintomas listados por Cerqueira<sup>20</sup> e Dias Neto<sup>21</sup>.

Primeiramente, apesar do aumento dos investimentos públicos com os oficiais e com o reequipamento da polícia, a taxa de criminalidade não parava de crescer, e pesquisas indicavam que o modelo da reforma não estava sendo bem sucedido no controle do crime nem na detenção de criminosos. Ao mesmo tempo, os serviços de segurança particular passaram a concorrer com a polícia.

Aos poucos foi sendo mostrado que tal modelo não prevenia efetivamente o crime, pois apesar do sonho de O. Wilson, não é possível ter patrulhas motorizadas em todas as ruas de todos os bairros, ou seja, a patrulha motorizada se demonstrou um fracasso em seu objetivo de gerar a sensação de onipresença policial na população. Tampouco conseguiu transmitir sensação de segurança às pessoas. Pesquisas daquela época revelaram, segundo Cerqueira<sup>22</sup>, não haver uma ligação direta entre as taxas de criminalidade e a sensação de medo da população, assim, constatou-se muitas vezes regiões com baixas taxas de criminalidade e com alta sensação de medo, e o inverso também ocorria.

Outro fator importante para a decadência do modelo era a condição dos agentes policiais. De um lado, não se sentiam prestigiados pelo trabalho que realizavam, pois além de terem um campo de ações reduzido, não eram reconhecidos pelas comunidades em que atuavam, pelo contrário, em muitas delas havia sérias rivalidades com os patrulheiros. De

---

<sup>20</sup> CERQUEIRA, 2001, p.13.

<sup>21</sup> DIAS NETO, 2000, p. 30.

<sup>22</sup> CERQUEIRA, Op. cit., p. 14.

outro, a estrutura altamente hierarquizada não permitia ao patrulheiro sequer a participação no planejamento da patrulha a ser realizada.

Diante do baixo engajamento da comunidade, que enxergava na polícia mera função penal, e do baixo reconhecimento, que muitas vezes os patrulheiros encaravam como desrespeito surge também o que Dias Neto<sup>23</sup> cita como subcultura policial. Trata-se de um código interno de valores dominado pelos patrulheiros, que de um lado impede que as tentativas dos altos escalões de mudar a conduta dos agentes se concretizem e de outro faz com que aumente a distância e a falta de diálogo entre a polícia e as comunidades. Nesse sentido, vários são os boicotes dos agentes de rua frente a mudanças na sua rotina ou diante de uma reformulação de suas tarefas, por entenderem que uma maior efetividade nos serviços por parte de um policial poderá gerar maiores pressões dos superiores para todos os seus colegas patrulheiros, algo como um pacto de mediocridade. Em relação ao contato com a comunidade, a subcultura faz com que os policiais tentem recuperar o respeito perdido por meio de truculências e intimidações, propagando mais medo ainda.

Para exemplificar, Dias Neto cita uma publicação de Van Maanem com declarações de um policial afetado pela subcultura:

Quando eu cheguei eu pensava que era possível ser legal e ainda assim seguir seu caminho. Mas eu descobri que se você não parecer mau, não falar como mau, e não agir como se soubesse exatamente o que está fazendo, ninguém jamais fará aquilo que você disser.<sup>24</sup>

Para tal autor o policial divide o público em suspeitos, idiotas e ignorantes. Além de tamanha truculência, impera um pacto de silêncio que acoberta inúmeras arbitrariedades cometidas pelos agentes. Segundo Dias Neto:

Em situações envolvendo abusos o policial costuma receber apoio de seu pares, não raro as únicas testemunhas além das próprias vítimas, frequentemente pessoas com antecedentes criminais, de baixo poder aquisitivo, e, portanto, de baixa credibilidade social.<sup>25</sup>

Aliada a essa subcultura policial, apresentava-se o racismo declarado na atitude dos agentes, o que não era de se estranhar, pois Cerqueira<sup>26</sup> mostra que a doutrina de O. Wilson apontava as regiões povoadas por negros como focos de risco a serem abafados pela polícia, bem como recomendava o estudo das características raciais de uma região ao se planejar o seu

---

<sup>23</sup> DIAS NETO, 2000, p.35.

<sup>24</sup> Ibid., p.37.

<sup>25</sup> Ibid., p.38.

<sup>26</sup> CERQUEIRA, 2001, p.9.



patrulhamento. Isso contribuiu para o declínio do modelo profissional: o choque com os movimentos por direitos civis.

Movimentos estes que reivindicavam, acima de tudo, o reconhecimento dos negros como cidadãos, e que de forma mais específica, como o caso do Partido Panteras Negras de Autodefesa, organização de orientação maoísta surgida nos Estados Unidos da América na década de 1960, que chamaram a atenção não só para a violência policial dirigida contra os negros como também para a ausência do poder público nos bairros negros. Foi a crescente percepção da possibilidade de auto-organização da comunidade para se defender dos ataques policiais e o fato de o Estado não estar presente exercendo seu controle sobre essas formas de auto-organização o ápice da crise do modelo da reforma.

O movimento negro falava para o mundo de algumas das mazelas do país de capitalismo mais avançado em tempos de Guerra Fria, um discurso que saiu das periferias e ganhou os jovens nas universidades norte-americanas em tempos de Maio de 68 na França. Vozes periféricas e de camadas médias, estas pacifistas, se ergueram contra os abusos da subcultura policial e romperam o pacto do silêncio. A partir de então, tal união conseguiu instaurar uma cultura de denúncias que tornavam públicas as agressões e arbitrariedades policiais, atraindo as atenções da mídia e exigindo posicionamentos das autoridades públicas.

Pela primeira vez percebeu-se que tal modelo de policiamento era capaz de gerar mais do que crises à corporação policial, mas crises institucionais que geravam questionamentos sobre políticas de Estado por parte da população.

Diante dessa crise o braço armado do Estado tratou os movimentos com mais truculência ainda, assassinando algumas lideranças e incendiando sedes das organizações atuantes, para depois tentar reaproveitar aquela união e sentimento de comunidade entre os negros a seu favor. Deu-se então início a uma série de campanhas para tentar resgatar a imagem policial perante tais comunidades:

Entre as décadas de 60 e 70, diversas cidades adotaram programas voltados à reconstrução da imagem policial, programas que se tornaram célebres pela difusão da figura do 'policial amigo', que brincava com as crianças, auxiliava os idosos e zelava pelo bem-estar da comunidade.<sup>27</sup>

Apesar da campanha massiva, a população não conferia verossimilhança a tais imagens e continuava ora exigindo um maior controle do Poder Judiciário sobre a polícia ora questionando a sua falta de participação no controle sobre a polícia. Para Dias Neto<sup>28</sup>, pela

---

<sup>27</sup> CERQUEIRA, 2001, p.42.

<sup>28</sup> DIAS NETO, 2000, p.42.

primeira vez exigia-se não só um controle negativo (punição de abusos) sobre a polícia, mas também um controle positivo da sociedade sobre o exercício da função policial.

Definitivamente o modelo da reforma afastou por completo a polícia da comunidade, e tal se deu com a necessidade de negar o antigo policiamento, refém de tendências políticas populistas. Além disso, como já foi dito, restringiu-se o âmbito de atividade à função criminal e só para isso é que os agentes recebiam preparo. Porém observou-se que as chamadas telefônicas para a polícia envolviam diversos outros problemas fora do âmbito penal, mas segundo Dias Neto<sup>29</sup>, os agentes continuavam tratando-os como questões penais, o que acarretou um número excessivo de detenções realizadas sem justificativa alguma, usadas tanto como meio de investigação como solução temporária de conflitos e até mesmo como forma de punição sumária.

Mas tais episódios não se deram exclusivamente em função da restrição à função criminal da atividade policial. A principal causa é a ausência de discricionariedade, pois na falta de um regramento sobre resolução de questões não criminais, os agentes são levados por juízos pessoais ou por sua formação de exclusivo combate ao crime e acabam sendo mais arbitrários do que os agentes do antigo modelo, já que estes tinham uma ligação mais orgânica com a população e sabiam desempenhar diversas tarefas além de detenções.

Enfim, como afirma Dias Neto<sup>30</sup>, aos poucos o modelo da reforma foi percebendo que na tentativa de negar por completo o modelo da polícia dominada pela política, acabou ignorando alguns de seus aspectos positivos para a função policial, tais como a proximidade com a população a capacidade de resolver uma maior quantidade de problemas. Essas são características que um novo modelo tentará resgatar, sem se desprender de todo o profissionalismo inserido pela reforma.

---

<sup>29</sup> DIAS NETO, 2000, p. 34.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 31.

## CAPÍTULO 2

### ENTENDENDO O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

#### 2.1 A ORIENTAÇÃO CONSTITUCIONAL NO BRASIL

No período de 1983 a 1987, em que o Brasil encerrava sua transição democrática com as eleições presidenciais e uma nova Constituição, também estava sendo pensada uma polícia adequada a esta nova ordem, ou seja, livre da imagem ditatorial repressiva do regime político anterior.

Assim, segundo Cerqueira<sup>31</sup>, a Corporação da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro rompeu com a cultura do isolamento e iniciou uma série de estudos e debates, sobre violência e segurança pública, junto a centros de pesquisas e ambientes universitários, objetivando construir uma nova polícia. Podem ser destacadas três dessas iniciativas, quais sejam o I e II “Ciclo de Estudos Sobre Segurança Pública” e o “Seminário de Estudos Jurídicos Sobre Segurança”.

Cerqueira<sup>32</sup> detalha que o primeiro “Ciclo” foi realizado com base nos resultados da campanha “O Rio contra o Crime”, promovida pelas organizações Globo, e contou com a participação de juristas, jornalistas e policiais, tendo como alguns dos temas principais: “Falta de confiança na Polícia e a imagem da PM”, “A ação da Polícia e os Direitos Humanos” e “A PM e a integração comunitária. O que a população espera da PM?”. Tal ciclo acabou por influenciar a Constituição Federal de 1988, como afirma José Afonso da Silva:

(...) a segurança pública não é só repressão e não é problema apenas de polícia, pois a Constituição, ao estabelecer que a *segurança é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos* (art.144), *acolheu a concepção do I Ciclo de Estudos sobre Segurança* (...). Daí decorre também a aceitação de outras teses daquele certame, tal como a de que ‘se faz necessária uma nova concepção de ordem pública, em que a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais’.<sup>33</sup>

O segundo “Ciclo” não teve seu relatório final concretizado diante dos bloqueios internos frente a tais inovações, e o “Seminário” se voltou a questões jurídicas e administrativas, envolvendo juristas como José Cretella Júnior e Hely Lopes Meirelles.

---

<sup>31</sup> CERQUEIRA, 2001, p. 155.

<sup>32</sup> Loc. cit.

<sup>33</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 779.

Em realidade o que estava em jogo eram dois modelos de Segurança Pública, nas palavras de Sulocki<sup>34</sup>, pode-se falar na diferença entre controle social e controle da criminalidade. O primeiro baseia-se em uma política de segurança voltada para o controle do setor da população explorado economicamente, autoritário, e que desrespeita sistematicamente direitos e garantias individuais em nome do combate à criminalidade. Já o segundo tenta colocar em prática “políticas democráticas de segurança”, respeitando sobretudo a integridade do ser humano.

Essa dualidade dá ensejo a uma outra disputa, agora na letra constitucional, entre modelos policiais, um objetivo, amplo, que implica uma atividade administrativa de limitação de direitos e outro subjetivo, mais restrito, entendendo a polícia como um serviço público dotado de poderes legais e limitados pelo interesse público, para usar a coerção quando necessário.

Não é difícil perceber que se de um lado o art.144 da Constituição Federal afirma ser a segurança pública direito e responsabilidade de todos, de outro, dispõe que deve ser exercida por meio de uma lista de órgãos policiais com atribuições exclusivas.

Assim, para Sulocki<sup>35</sup>, nossa Constituição contemplou apenas o aspecto objetivo da organização policial, e se quisermos enxergar, ao menos implicitamente, uma organização policial como um serviço público voltado à realização democrática de interesses das comunidades, devemos recorrer aos princípios fundamentais da atuação do Estado, tais como legalidade, moralidade e eficiência.

Mas qual é o resultado prático de tal dizer constitucional? Ora, ele implica a possibilidade de atuações policiais diametralmente opostas, que mudam ao sabor dos ventos políticos, em especial dos Estados da Federação. No dizer de Sulocki:

Subsequentemente, esses dois discursos se firmam no panorama nacional. O primeiro, advindo diretamente da Doutrina de Segurança Nacional, baseado no discurso da ordem interna, tem uma percepção militarizada e autoritária da segurança pública, considerando o criminoso como um inimigo interno a ser eliminado. Tal modelo adequa-se, portanto, às práticas de controle social explicitadas logo acima.

O modelo alternativo, que se fundamenta em uma nova concepção de ordem pública ancorada nos princípios constitucionais de 1988, busca estratégias não-repressivas de controle da criminalidade (...).<sup>36</sup>

Um exemplo claro dessa variação é a experiência da Polícia Militar fluminense, que no período de 1983 a 1987 pôs em prática algumas operações de integração comunitária como

---

<sup>34</sup> SULOCKI, Vitória Amália de Barros Carvalho G. de. *Segurança pública e democracia: aspectos constitucionais das políticas públicas de segurança*. Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2007. p. 117.

<sup>35</sup> Loc. cit.

<sup>36</sup> Ibid., p. 184.

o policiamento de bairro e o Núcleo de Segurança e Integração com o Menor, sob o comando do Cel. Carlos Magno Nazareth Cerqueira, mas que teve essas e outras iniciativas interrompidas em virtude de um novo governador entre 1987 e 1991, tendo que recomeçar apenas em 1991, quando a coordenação da segurança pública passou às mãos do Dr. Nilo Baptista. Nas palavras do próprio Cerqueira:

No período de 1983/87 esforços no sentido de integrar a polícia com a comunidade foram realizados e iniciativas inovadoras foram estimuladas, mas ainda sem a devida sistematização. (...) Tomamos ciência naquela ocasião do programa de policiamento comunitário que a Polícia de Nova Iorque, com o apoio do Instituto Vera, vinha desenvolvendo. Embora estivéssemos no final do governo mandei três oficiais a Nova Iorque receberem um rápido treinamento sobre o projeto de policiamento que ali se desenvolvia (...). Este projeto, infelizmente, foi interrompido no governo seguinte (1987/1991) e retomado quando novamente assumimos o comando da PMERJ em março de 1991.<sup>37</sup>

Mas afinal, além de se propor a superar modelos anteriores, tais teorizações comunitárias possuem experiências passadas nas quais se espelhar?

## 2.2 INTRODUÇÃO HISTÓRICA

Antes de começarmos a falar propriamente sobre o modelo comunitário de policiamento, vale lembrar que os fatos relatados se deram nos Estados Unidos, em determinada época, mas em outros países ocorreram e estão ocorrendo transformações muito semelhantes. Assim, a escolha por relatar as experiências desse país no presente trabalho, se deu pela percepção de que as características nele identificadas estão presentes nos policiamentos do mundo todo.

Ao longo deste capítulo compreenderemos porque o modelo comunitário se mostra como alternativa, quais suas concepções sobre os agentes e a comunidade, e como é colocado em prática.

Ainda que sob o risco de parecermos repetitivos quanto ao declínio teórico do modelo profissional, é interessante resgatar as raízes do modelo comunitário. Segundo Skolnick e Bayley<sup>38</sup>, foi na década de 1910 que surgiram as primeiras concepções de um policiamento voltado à comunidade, totalmente diferente do policiamento corrompido pela política da época, por meio das idéias de Arthur Woods, Comissário de Polícia de Nova Iorque entre 1914 e 1919.

---

<sup>37</sup> CERQUEIRA, 2001. p. 160.

<sup>38</sup> SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. *Policiamento Comunitário*. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da USP, 2002, p. 57.

De acordo com esses autores, entre as idéias de Woods, a principal era a de fazer com que o baixo escalão policial percebesse a importância e a dignidade de seu trabalho perante as comunidades, e esclarecer a população sobre os deveres e dificuldades do trabalho desses agentes, fazendo brotar o respeito e o conhecimento mútuos. Um de seus projetos consistiu na criação de ligas juniores de policiais, em que jovens de bairros com alta criminalidade recebiam “distintivos” e eram treinados para colaborar com a polícia, relatando desordens e crimes ocorridos em suas regiões. Woods também chegou a promover visitas de sargentos a escolas para que explicassem que a função policial ia muito além das detenções efetuadas, e tinha como objetivo fazer dos bairros lugares melhores de se viver. Assim, cada policial se responsabilizava por uma rua ou região, e se o problema principal era o desemprego, os agentes organizavam centrais de informação sobre vagas de trabalho. O desafio de Woods foi ainda maior pelo fato de que se vivia uma imigração em massa, e às vezes, em um mesmo bairro misturavam-se idiomas totalmente diferentes como grego, italiano e iídiche. Porém, bastou a mudança no comando da polícia para Tammany Hall, para que a corporação voltasse a afirmar sua tradição de arbitrariedades e corrupção política<sup>39</sup>.

Não é à toa afirmarmos que as experiências estadunidenses se dão em vários países, em épocas diferentes, mas com aspectos muito semelhantes. Basta citar que atualmente estão sendo realizados em cidades brasileiras projetos semelhantes aos que Woods preconizava há quase um século. Trata-se, por exemplo, das cidades do Rio Grande do Sul, com programas de visitas a escolas e formação de policiais mirins:

BM de Caçapava pretende formar 180 alunos do Proerd. Unida no combate ao uso de drogas, a BM de Caçapava do Sul pretende formar, no segundo semestre deste ano, 180 estudantes que participam do Programa Educacional de Resistência à Violência e às Drogas (Proerd). Conforme o Cmt. Da Cia., Capitão. Antônio Felipe Zinga Júnior, seis escolas do município foram contempladas com o curso. ‘No ano passado formamos 60 estudantes’, afirmou. Desenvolvido pelo Sd. Leonardo de Oliveira dos Santos desde 2002, o programa tem agradado a comunidade e as autoridades locais. ‘Os pais dos adolescentes e os diretores das escolas gostam do Proerd’, garantiu o Cmt., acrescentando ainda que o projeto dá resultados positivos.<sup>40</sup>

BM Mirim forma 35 estudantes em Boa Vista do Sul. A conscientização dos jovens tem sido uma das prioridades da BM de Boa Vista do Sul. Sob o comando do Sgt. Leonel Martins de Vargas, o OPM realizou a solenidade de criação da BOE Mirim. Orientar as crianças quanto à prevenção de incêndios, primeiros socorros, higiene e disciplina são as metas do projeto intitulado ‘Crescendo com a Comunidade’. As lições do curso serão baseadas principalmente nos exemplos vivenciados pelos próprios PMs. ‘Iremos repassar as nossas experiências na Corporação’, obsevou o Cmt. Além de levar aos jovens casos cotidianos, os PMs também irão alertá-los sobre como evitar o envolvimento com drogas. O 3º Sgt. Leonel acredita também

---

<sup>39</sup> SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 58.

<sup>40</sup> CORREIO BRIGADIANO. BM de Caçapava pretende formar 180 alunos do Proerd. Santa Maria, 2ª quinzena de Agosto, 2003, pg. 11.

que, com estas ações, a BM conseguirá apoiar e auxiliar pais e professores na formação dos estudantes.<sup>41</sup>

Outra semelhança é o fato dessas atitudes não conseguirem se firmar como políticas de Estado, o que se traduz pela dependência que estas inovações têm em relação ao comandante de então, já que semelhante ao final que as iniciativas de Woods tiveram, foi a interrupção que os projetos do Cel. Nazareth Cerqueira sofreram no Estado do Rio de Janeiro.

## **2.3 DEFINIÇÃO E ELEMENTOS PRINCIPAIS**

Em resumo, Woods apontou caminhos inexplorados pela polícia e teve suas idéias resgatadas quando o modelo que o substituiu entrou em crise. Mas saber o que o policiamento comunitário quer negar não basta, temos de partir de uma definição:

Policiamento comunitário é uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar, e resolver problemas contemporâneos como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área.<sup>42</sup>

Trata-se de uma conceituação genérica, que apesar de não trazer todos os principais elementos do policiamento comunitário, nos permite detalhá-lo.

### ***2.3.1 Aproximação entre a polícia e a comunidade***

Nada se falou até o momento sobre o que vem a ser comunidade. O policiamento comunitário trabalha com a idéia de comunidades de interesse, ou seja, além de uma delimitação geográfica de determinada região, tal idéia também inclui aspectos imateriais como composição social e cultural. Assim, tanto pode ocorrer que habitantes de bairros diferentes, com interesse comum de melhoria da segurança pública possam constituir uma comunidade (igrejas, escolas, determinado ramo do comércio), como também habitantes de um mesmo bairro podem apresentar interesses violentamente opostos. No primeiro caso

---

<sup>41</sup> CORREIO BRIGADIANO, 2003, pg. 11.

<sup>42</sup> BUCQUEROUX, Bonnie; TROJANOWICZ, Robert. *Policiamento comunitário: como começar*. Tradução de Mina Seinfeld de Carakushanky. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Rio de Janeiro, 1994. p.5.

caberá aos policiais aglutinarem tais pessoas em torno do interesse comum, e no segundo, exercerem função de mediadores.

A experiência histórica mostrou quão alto é o preço a pagar quando a polícia se coloca de maneira hostil perante as comunidades. No modelo profissional o policial opta pelo contato com seus colegas de corporação e o pouco contato que faz com a população são feitos de dentro da viatura, só saindo dela para situação de emergência e violência. Ao mesmo tempo à população só resta demonstrar antipatia ou medo em relação aos agentes.

O policiamento comunitário aposta na comunicação mais freqüente e direta entre os dois lados. Uma das principais medidas a serem tomadas nesse sentido é a presença permanente e acessível do policial na área patrulhada. O objetivo, no fundo, é conquistar a confiança da população para poder contar com ela na prevenção e no combate ao crime. Por outro lado, um maior engajamento e responsabilização por parte dos agentes ajudam a derrotar a chamada subcultura policial.

Talvez a primeira atitude de um policial na comunidade seja deva ser a de informar os objetivos e os limites de sua função, pois um receio dos teóricos do novo policiamento é a possibilidade da comunidade nutrir falsas expectativas e isso acabar abalando a credibilidade do agente, que desde o começo deve ser informativo. Ainda assim, segundo pesquisas relatadas por Dias Neto<sup>43</sup>, a tendência entre os policiais é uma facilidade muito maior em colher informações do que em transmiti-las.

Para Cerqueira<sup>44</sup>, citando estudo estadunidense, estreitar os laços com a comunidade implica ir além da execução da lei, tomar atitudes em prol da melhoria nas condições de vida do bairro, ações como garantir o exercício de direitos individuais, prestar também serviços de emergência não criminal, enfim, promover um modelo de cidadania.

Quanto à função legitimamente criminal da polícia, ou seja, de persecução aos ofensores da lei e prevenção às ofensas, cabe à polícia engajar a população, tendo nela uma colaboradora.

Nas palavras de Cerqueira:

Para o policial de patrulha, a parceria polícia-comunidade requer um vínculo com os empresários locais para ajudar na identificação dos seus problemas e preocupações; com os residentes e visitantes para oferecer conselhos sobre a sua segurança, ajudar a organizar e apoiar grupos de vigilância no bairro e reuniões regulares na comunidade. Por exemplo, o policial de patrulha investigará o bairro para conseguir informação sobre um roubo e então visitará estas residências para informar aos moradores quando o assaltante for preso.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> DIAS NETO, 2000, p.62.

<sup>44</sup> CERQUEIRA, 2001, p.16.

<sup>45</sup> CERQUEIRA, 2001, p. 57.



Nessa esteira, sem dúvida tal engajamento e cooperação mútua terão alcançado seu grau máximo quando programas de vigilância de bairro, contarem com a participação maciça e a iniciativa dos moradores.

Skolnick e Bayley citam o exemplo estadunidense e o japonês:

Nos Estados Unidos são comuns as patrulhas CB (citizen-band radio [faixa do cidadão]). Designadas para aumentar a capacidade de vigilância da polícia, os participantes da CB são muito cautelosos, no sentido de não tomarem qualquer iniciativa de ação que não seja a notificação das forças policiais acerca de circunstâncias emergenciais ou suspeitas.<sup>46</sup>

O programa de prevenção do crime no bairro mais ambicioso e extenso existente é o japonês, embora sua denominação não seja Vigilância de Bairro e não deva sua inspiração aos Estados Unidos. Desde tempos imemoriais, os bairros japoneses tiveram os rudimentos de um governo informal, a criação de hábitos ao invés de estatutos. (...) Em consequência desta tradição, a maioria dos bairros japoneses tem, atualmente, associações de prevenção do crime, que distribuem informação, vendem programas de computador sobre segurança, publicam jornais, mantém ligações estreitas com as forças policiais locais e, ocasionalmente, patrulham as ruas.<sup>47</sup>

Apesar de todo esse envolvimento da população, é necessário ressaltar dois fatores importantes, o primeiro é que não há provas concretas de que essas vigilâncias realizadas pela população sejam eficazes na prevenção da criminalidade. Skolnick e Bayley<sup>48</sup> apontam que estudos realizados na Grã-Bretanha revelam que tais iniciativas nos moradores servem apenas para reduzir o medo que têm em relação ao crime, o que não deixa de ser um objetivo importante do policiamento comunitário.

O outro fator é a maior receptividade desse tipo de ação nos bairros de camada média, para Skolnick e Bayley<sup>49</sup> a Vigilância de Bairro é muito mais útil para as famílias de camada média, que são proprietárias de casas e capazes de arcar com melhorias no bairro, ao contrário das regiões com indivíduos de baixa renda. Outro motivo para tal é o histórico receio das classes exploradas economicamente em relação à polícia, assim assevera Cerqueira: “Estabelecer confiança e obter cooperação é frequentemente mais fácil em comunidades de classe média do que em comunidades mais pobres, onde impera de longa data a desconfiança.”<sup>50</sup>

Porém, se de um lado há uma maior desconfiança por parte das regiões pobres, acostumadas com a polícia violenta e repressiva, que via de regra só causa mais conflitos, a doutrina do policiamento comunitário orienta as ações dos agentes à resolução de problemas

---

<sup>46</sup> SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 21.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p.20.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 21

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>50</sup> CERQUEIRA, loc. cit.

nos bairros, problemas muitas vezes indiretamente ligados à criminalidade, e muito presentes nas comunidades de baixa renda.

### ***2.3.2 Orientação à resolução de problemas***

Com base na teoria das janelas quebradas, a nova atuação policial deve estreitar laços com a comunidade para detectar problemas que embora não estejam diretamente ligados com o crime, possam vir a instaurar um ambiente de desordem e liberalidades.

Tal teoria, enunciada por James Wilson e George Kelling em seu livro “*The police and Neighborhood Safety: Broken Windows*”, parte do pressuposto de que problemas relacionados à desordem, se não resolvidos adequadamente, podem gerar a deterioração física e moral de determinada região, provocando um clima de tolerância e desobediência, perfeito para o cometimento de crimes. Dias Neto faz referência à célebre frase dessa teoria: “Se a primeira janela quebrada de um edifício não é reparada, as pessoas que gostam de quebrar janelas irão entender que ninguém preza pelo edifício e mais janelas serão quebradas. Em pouco tempo não haverá janelas no edifício”.<sup>51</sup>

Não se trata da mera prevenção do crime, já que a resolução de problemas exige que se conheçam as condições subjacentes, as características objetivas e subjetivas de cada bairro tais como a deterioração das moradias e dos serviços públicos, ou seja, condições que podem vir a gerar incidentes criminais diversos enquanto não forem identificadas como fonte comum.

Vale lembrar que tal teoria tem pontos em comum com a doutrina de O. Wilson<sup>52</sup>, pois supõe que os indivíduos fazem sua escolha pela conduta criminosa baseados na existência de oportunidades e características físicas e sociais de determinada área, enquanto que O. Wilson afirmava que o segundo fator determinante para o cometimento de um crime era justamente a crença na existência de oportunidade para tal, e assim cabia ao policiamento ostensivo eliminar o segundo fator.

O objetivo da polícia comunitária parece ser exatamente esse, a diferença é que ela parte da constatação de que o policiamento ostensivo fracassou na tentativa de desestimular o cometimento de ilícitos penais por meio da intimidação que supostamente sua patrulha motorizada causaria. Assim, o modelo baseado na resolução dos problemas propõe que um

---

<sup>51</sup> DIAS NETO, 2000, p.63.

<sup>52</sup> CERQUEIRA, 2001, p.9

conhecimento profundo da comunidade possibilitará a identificação das circunstâncias que geram um ambiente confortável para a prática de crimes.

Muitas críticas são apresentadas à teoria de James Wilson e George Kelling, e Cerqueira<sup>53</sup> nos apresenta alguns detalhes importantes. Tais autores, ao se depararem com a pouca discricionariedade do agente policial inserido no modelo profissional, percebem que não há outro meio de tais agentes lidarem com condutas de desordem que não as criminalizando. Assim, tal teoria traz consigo um projeto de ampla criminalização das “desordens”. Cerqueira<sup>54</sup> vai além, afirma que esses autores não só defendem um sistema penal máximo como se aproximam muito do direito penal do autor, trazendo consigo a noção de periculosidade, presente em desordeiros em potencial como vadios e ébrios. Não por acaso, a teoria em questão foi adotada em sua integralidade para o programa “tolerância zero” adotado na Nova Iorque dos anos 1980.

Partindo da constatação de que a desordem acaba por provocar mais medo do que os próprios crimes e, na prática, caminha lado a lado destes, a meta policial, sobre a ótica das janelas quebradas, é reprimir as desordens como forma de prevenir o crime, criminalizando os fatores geradores de desordem. Persiste, assim, a visão do modelo profissional de que a repressão é a melhor prevenção.

Cerqueira<sup>55</sup> aponta outro embasamento teórico capaz de se adequar melhor aos anseios do modelo comunitários.

Trata-se do movimento denominado “neo-realismo de esquerda”, surgido também nos anos 1980 em resposta ao “neo-realismo de direita”, do qual a teoria das janelas quebradas faz parte. Tal alternativa aposta em formas não tradicionais e não criminalizadoras no trato da desordem. Acredita também em uma atuação policial responsável e comprometida com os princípios democráticos, além de dar valor ao minimalismo penal e a uma menor intervenção estatal na resolução de conflitos entre os cidadãos, mesmo entendendo indispensável a participação da polícia. Nas palavras de Cerqueira:

No contexto democrático é possível tratar a desordem fora do contexto penal, no interior da própria metodologia de solução de problemas proposta pela polícia comunitária, acreditando-se que seja exequível encontrar formas não-tradicionais e criativas para solucionar as desordens das cidades, nas quais a participação, inclusive daqueles que a provocam, muitas vezes é fundamental para o sucesso das providências.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> CERQUEIRA, 2001, p. 119.

<sup>54</sup> Ibid., p.121.

<sup>55</sup> Ibid., p. 122.

<sup>56</sup> Loc. cit.

Assim, o agente policial teria papel fundamental na identificação dos problemas e na composição dos conflitos de maneira democrática. Sobre isso, Dias Neto<sup>57</sup> faz duas ressalvas, a primeira em relação à capacidade dos agentes para perceber problemas e a segunda em relação à eficácia da solução dos conflitos por policiais. É necessário um bom acúmulo de experiência e sensibilidade dos agentes para que percebam detalhes aparentemente banais, porém importantes para a comunidade:

Agora eu tenho maior sensibilidade. No carro eu simplesmente me movia de um problema para outro. Eu não ligava para os garotos ouvindo rádio em alto volume. Agora eu conheço as pessoas. Agora eu entendo que um garoto ouvindo um rádio alto por dois anos em frente da casa de alguém é algo intolerável.<sup>58</sup>

Além disso, também há a necessidade de se estabelecer critérios para a identificação dos problemas da comunidade, como por exemplo a realização de pesquisas de opinião ou análises de estatísticas. Dias Neto<sup>59</sup> faz referência a uma pesquisa do Instituto Vera de Justiça realizada em Nova Iorque, que revela que no processo de oitiva das reclamações das comunidades os agentes policiais ora priorizavam aleatoriamente os problemas que haviam ouvido mais vezes ora priorizavam por conta própria os problemas de natureza criminal.

A segunda ressalva é no sentido da grande tendência dos agentes, não preparados para o novo modelo, de forjar consensos entre a comunidade, o que só o faria perder credibilidade e agravaria os conflitos.

### ***2.3.3 Descentralização do comando: aumento da discricionariedade e da responsabilização da polícia***

Como já foi esboçado, a parceria com as comunidades demandará uma ampliação das funções policiais, já que a simples função criminal não permite maiores aproximações nem tampouco a resolução de problemas. O modelo comunitário prega uma flexibilização das funções dos agentes, bem como a assunção de novas responsabilidades.

Assim, o comando já não é mais centralizado, os dois atores principais do policiamento são o patrulheiro e o público, por isso, muitas vezes as decisões são tomadas de baixo para cima. Como consequência, os supervisores e gerentes não mais dominarão as ações

---

<sup>57</sup> DIAS NETO, 2000, p. 65.

<sup>58</sup> Ibid., p.67.

<sup>59</sup> Loc. cit.

dos patrulheiros, mas assegurarão os recursos necessários à resolução de problemas pelos patrulheiros.

Para implementar tal mudança, Cerqueira<sup>60</sup> ressalta a necessidade do enraizamento de determinados valores na organização policial, valores como a atuação democrática e o comprometimento com a melhora na qualidade de vida do bairro, bem diferentes do modelo profissional. Do contrário, sempre que se encontrar em uma situação em que lhe faltem os instrumentos apropriados recorrerá à autoridade da detenção, beirando à ilegalidade, e assim isolando-se e buscando a proteção de seus colegas de corporação, o que significaria um retorno à subcultura policial.

Outro aspecto da maior discricionariedade do agente policial é a tentativa de tornar seu trabalho mais estimulante e criativo, outra arma contra a subcultura. Como mostra Dias Neto<sup>61</sup>, o agente que apenas realizava detenções passa a fazer mediações, levantamento de problemas da comunidade e ligações entre a comunidade e o Poder Público.

Apesar deste leque de atividades do novo agente policial, Dias Neto<sup>62</sup> lembra que se está falando em discricionariedade e não em arbitrariedade, assim, há um perigo muito grande em não se estabelecer limites para essa atuação, ainda que sob diretrizes gerais, sob pena de distorções e abusos. Mas além desses limites restarem claros para o agente policial, é necessário que antes eles estejam bem claros para a população. Não é difícil imaginar policiais corporificando o poder executivo na mentalidade dos moradores das comunidades, pois ao realizar tarefas como levantamento de ineficiências nos serviços públicos e enviar pedidos de melhoria aos órgãos em nome da comunidade, o agente pode passar a ser encarado como o defensor de seus interesses, como representante da comunidade perante a coisa pública. Apesar de trazer muito prestígio ao agente, também traz muitos riscos ao novo modelo.

Segundo Dias Neto<sup>63</sup>, o primeiro deles é o de a população ficar acostumada a pedir ao policial para que resolva problemas cada vez mais incompatíveis com sua função, gerando uma grande frustração para ambos quando o agente não conseguir suprir as expectativas diante de uma limitação óbvia de suas funções. O segundo é o de o agente obter sucesso e reconhecimento e acabar trazendo para si a titularidade da representação dos interesses cotidianos da população. Com o respaldo popular o agente pode acabar utilizando seu prestígio como um escudo frente ao controle da corporação, insubordinando-se.

---

<sup>60</sup> CERQUEIRA, 2001, p. 106.

<sup>61</sup> DIAS NETO, 2000, p. 52.

<sup>62</sup> Ibid., 108.

<sup>63</sup> Ibid., p. 82.

### ***2.3.4 Reorientação do patrulhamento***

Retomando a idéia de que tanto o modelo profissional quanto o comunitário buscam a prevenção do crime, mas divergem quanto aos meios a serem utilizados, o modelo comunitário vem propor uma mudança importante na maneira como é realizado o patrulhamento.

O modelo profissional, como já visto, baseava seu patrulhamento em veículos motorizados, acionados por solicitações telefônicas e chamadas de rádio, e provou sua ineficácia por meio de sua conduta essencialmente repressiva e distante do público.

De outro lado, o modelo baseado na comunidade quer por fim a esse paradigma de serviço ambulatorial, em que o agente chega ao local apenas quando o crime já está ocorrendo ou então depois de ocorrido. Trata-se de manter um contato constante com a comunidade, colher informações e entender seus pontos sensíveis a ponto de evitar que as desordens cheguem a ocorrer, realizando uma prevenção de fato.

De acordo com Skolnik e Bayley<sup>64</sup>, existem duas ações a serem tomadas para tal aproximação: os postos descentralizados de policiamento e as rondas a pé (ou ao menos não-motorizadas). Os primeiros recebem vários nomes ao redor do mundo: minidelegacias, em Detroit-EUA, “shopfronts” ou escritórios, na Austrália, Postos de Polícia do Bairro em Cingapura, e Koban no Japão e funcionam como um posto fixo de policiamento, oferecendo informações, desenvolvendo contatos pessoais e organizando a prevenção do crime na comunidade. Podem se estabelecer tanto em lugares de grande concentração de transeuntes, quanto em bairros residenciais. Além disso, dependendo do país, podem variar muito os serviços oferecidos, servindo desde local de achados e perdidos até local de reuniões equipados com jogos de tabuleiros, ambos servem à comunidade e tem a prevenção ao crime como principal objetivo.

Esses postos fixos têm estrutura suficiente para impedir a rotatividade dos agentes na região em questão, isso torna a relação mais pessoal, possibilitando visitas a residências. Trata-se enfim, de uma base policial em meio à comunidade que acaba cumprindo um papel de ouvidoria dos moradores, na qual as pessoas se sentem à vontade para ter longas conversas e pedir ajuda; bem diferente do antigo sistema de chamadas telefônicas emergenciais.

Mas somente esses postos fixos não são suficientes, eles devem servir de base para que os agentes substituam as rondas motorizadas pelas rondas a pé, em bicicletas ou

---

<sup>64</sup> SKOLNIK; BAYLEY, 2002, p. 25.

montadas. O fato de o agente ficar em um posto e apenas receber informações não é suficiente, é só metade do trabalho, pois para realmente estreitar os laços com a comunidade é preciso que o agente se torne parte integrante da cena comunitária. Isso gerará uma sensação de “onipresença amigável” com os habitantes de modo bem mais eficiente do que o formulado por O. Wilson.

Esses são, de forma concisa, os quatro elementos essenciais do modelo comunitário. Vejamos agora como as corporações policiais fazem e farão para colocá-lo em prática.

## **2.4 COMO IMPLEMENTAR O NOVO MODELO NAS COMUNIDADES**

### ***2.4.1 Como agir***

Os autores Trojanowicz e Bucqueroux <sup>65</sup> baseiam-se em duas teorias para explicar o engajamento comunitário. A primeira é a teoria do patrocínio normativo, segundo a qual uma iniciativa comunitária só terá apoio efetivo se envolver interesses de todos os grupos relevantes da comunidade; assim, pelo menos dois grandes grupos deverão estar de acordo com o projeto de segurança. A segunda é a teoria social crítica, que afirma que a análise aprofundada e crítica sobre os problemas da comunidade é pré-requisito para o trabalho conjunto de resolução de problemas; em virtude disso, é quase impossível que um intruso consiga coordenar a população local para por fim ao crime e ao medo.

Tais autores traçam os quatro primeiros passos do agente: coleta de informações, análise, identificação dos grupos relevantes e, depois, das lideranças.

A coleta consiste em identificar o nível de delinquência, bem como a faixa etária e a condição social de seus autores, assim, se os delinquentes são preferencialmente jovens com muito tempo ocioso, as medidas a serem tomadas pelo agente policial vão desde organizar cursos de capacitação para o mercado de trabalho até fornecer listas com vagas de emprego.

A análise de uma comunidade deve levar em conta sua base econômica, seus aspectos culturais, as organizações com fim social e filantrópico presentes, e os tipos de conflitos e criminosos existentes. Trata-se de um verdadeiro mapeamento.

Quanto à identificação dos grupos relevantes, os autores listam os “Seis Grandes”, quais sejam, a polícia, a comunidade, as autoridades cívicas eleitas, o setor empresarial, outras

---

<sup>65</sup>TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994, p. 23.

instituições, e a mídia. O agente policial deverá ser o catalizador desses grupos para que comprem a idéia do policiamento comunitário. Também é necessário organizar reuniões de reconhecimento e de exposição do que vem a ser o novo modelo de prevenção ao crime, além de realizar uma listagem conjunta dos problemas da comunidade e de quais são as pessoas dispostas a se engajar na resolução deles. Aqui o policial também desempenha um papel de intermediador e árbitro, além de organizar a formação de um consenso mínimo entre as propostas.

A fase de identificação dos líderes consiste em averiguar se aqueles que se apresentam como líderes comunitários realmente exercem liderança, o que pode ser feito por meio de pesquisas de opinião junto aos moradores.

Ainda é ressaltado ser necessário um período de pelo menos seis meses de planejamento e preparação antes de se iniciar de fato o policiamento

#### ***2.4.2 O treinamento dos agentes***

A preparação dos agentes para o novo paradigma de policiamento deverá se dar na academia policial, nas atividades de campo e continuamente em serviço, e as mudanças na corporação devem iniciar desde a fase de recrutamento.

Só com um novo treinamento será possível, por exemplo, reorientar o agente para que, em seu tempo livre de patrulha motorizada, desça de seu automóvel e interaja com a população, e aos poucos e com o apoio de seus pares, o agente encare tal comportamento como normal. Nas palavras de Trojanowicz e Bucqueroux:

Se desde o início do treinamento, este procedimento for consistente, será possível lembrar aos policiais insatisfeitos por ter que abandonar os seus carros de patrulha, que isto foi claramente definido como sendo parte integral do seu trabalho quando se alistaram e que esta exigência foi enfatizada ao longo de todo o treinamento.<sup>66</sup>

Mas talvez a maior mudança a ser realizada será a substituição da ênfase nos regulamentos pela ênfase na missão do departamento, já que isso implica uma mudança de foco do mando e obediência para a concessão de poder.

Outra questão é a predileção dos agentes em relação à tarefas manuais e de força física, o que pode gerar reclamações quanto à grande base conceitual do novo modelo e seu

---

<sup>66</sup> TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994, p.140.



excesso de carga teórica. Segundo Trojanowicz e Bucqueroux<sup>67</sup>, os agentes devem perceber que a maior parte da rotina policial consiste em ouvir relatos e mediar disputas cívicas, e não em perseguições em alta velocidade e confrontos físicos. Assim, é imprescindível um reforço em habilidades interpessoais, o que demanda diversos tipos de treinamentos.

Para tais autores, desde o começo de sua formação, o recruta já tem que ser apresentado ao novo modelo e todos os testes pelos quais passar deverão refletir a intenção de selecionar aqueles com aptidão para o modelo comunitário. O treinamento tradicional deverá ser remodelado para abranger o ensinamento de estratégias de envolvimento com a comunidade e de como engajá-la nas investigações, bem como sobre os limites éticos do papel repressivo e o uso da força necessária aceitável. Também é previsto o desenvolvimento de habilidades especiais, tais como falar em público, saber redigir um texto claro para a população, e intervir em crises no seio da comunidade. Porém de nada adianta recrutas entusiastas sem que os instrutores acreditem e pratiquem tais princípios.

Também é possível, em determinadas situações, envolver a comunidade em fases do treinamento de policiais, bem como oferecer treinamento extra em psicologia, relações humanas e habilidades com crianças e idosos. Por fim, o agente precisa saber ouvir e gostar de trabalhar com pessoas, desse modo os policiais que não se adaptarem a esse enfoque devem ser alocados em outras missões.

### ***2.4.3 Funções do agente***

As principais tarefas do policial comunitário consistem em envolver-se com a comunidade, identificar e tentar resolver problemas e conflitos, compartilhar constantemente com seus colegas de corporação as informações obtidas sobre a comunidade, realizar visitas a residências, lojas e escolas para que os habitantes do bairro conheçam o novo modelo de policiamento, recrutar e supervisionar voluntários para ajudar na burocracia ou no contato com pessoas, prevenir problemas e contribuir com a melhoria da qualidade de vida, auxiliar grupos de pessoas com necessidades especiais, e estabelecer canais de comunicação com setores da iniciativa privada e instituições não lucrativas interessadas em segurança pública.

Diante de tantas tarefas é preciso ressaltar que o policiamento comunitário não será apenas um destacamento do corpo policial, nem um batalhão à parte, trata-se de princípios que devem nortear tanto os que farão rondas comunitárias quanto os que integrarão grupos

---

<sup>67</sup> BUCQUEROUX; TROJANOWICZ, 1994, p.142.

especiais. Assim, Trojanowicz e Bucqueroux<sup>68</sup> afirmam ser possível um policial comunitário integrar equipes de operações táticas especiais, já que o treinamento de tais grupos inclui muitas habilidades desejadas pelo patrulheiro comunitário, tais como saber identificar soluções e optar pela mais acertada na resolução de uma questão urgente, saber se comunicar individualmente ou para muitas pessoas, além de saber obter boas informações e conquistar a confiança dos moradores de uma região, para quem sabe usar suas casas como posto de comando emergencial.

Por fim, é importante ressaltar um dos lemas do novo modelo, segundo o qual são as ações concretas de um agente que o tornam visível perante uma comunidade e não a sua simples presença uniformizada.

## **2.5 A RELAÇÃO ENTRE POLÍCIA E COMUNIDADE**

Vamos agora colocar o foco sobre a comunidade, ou seja, o que o novo modelo espera dela, quais os riscos de desvio na missão comunitária da polícia e quais as relações possíveis que podem se estabelecer entre polícia e comunidade.

### ***2.5.1 A colaboração por parte da comunidade***

A teoria do policiamento comunitário trabalha com a idéia de colaboração comunitária, mais especificamente com a noção de co-produção da ordem. Segundo Cerqueira<sup>69</sup>, há vários papéis a serem desempenhados pela comunidade nesta colaboração, tais como: colaborar por meio da obediência às leis e aos costumes e persuadir pessoas a obedecê-los, informar sobre os crimes e a desordem e testemunhar sobre os incidentes criminais e desordens.

Note-se haver papéis ativos e passivos da comunidade, e o que o novo modelo quer encorajar são papéis cada vez mais ativos, pois se trata de uma construção da ordem que une esforços para solucionar problemas por meio de um mecanismo de “auto-regulação coletiva”:

A idéia de manutenção da ordem como atividade exclusiva da polícia sugere um quadro de estabilidade social em uma sociedade homogênea, bastante diferente das sociedades contemporâneas, heterogêneas e pluralistas. A nova idéia de construção

---

<sup>68</sup> BUCQUEROUX; TROJANOWICZ, 1994, p.175.

<sup>69</sup> CERQUEIRA, 2001, p.115.

da ordem implica em tratar a questão da desobediência social em um quadro de auto-regulação coletiva. Aqui é fundamental a parceria da polícia e da comunidade.<sup>70</sup>

Assim, segundo o autor, é mais útil que polícia estabeleça parcerias com a comunidade e consiga engajá-la do que utilizar a força como primeira ação policial. Afirmar ainda, que deve ser encarado como desvio qualquer hipótese em que a comunidade seja transformada em um braço operativo da polícia, ou então que ela se assenhere completamente do controle das questões locais.

### ***2.5.2 As várias comunidades***

Apesar de termos falado na importância da idéia de comunidades de interesse, não diretamente atreladas aos limites geográficos, não é o bastante para entender a complexidade dos vários comportamentos que elas podem ter diante da presença policial.

Skolnick e Bayley<sup>71</sup> afirmam haver mais interesse e receptividade em relação à presença policial nas áreas de melhor situação financeira e de homogeneidade entre os moradores. Programas como a Vigilância de Bairro nos Estados Unidos e Grã-Bretanha tiveram sua eficácia comprovada apenas em relação ao público de camada média.

Da mesma forma os programas realizados na cidade do Rio de Janeiro, relatados por Cerqueira<sup>72</sup>, como por exemplo, o projeto “Vigilantes Comunitários”, realizado entre os moradores da Barra da Tijuca, em sua maioria estudantes, donas de casa, profissionais liberais e empresários, que começou com um simples apoio operacional a polícia em ocasiões de eventos cívicos e festividades de rua, e chegou a contar com duzentos colaboradores prestando informações sobre as ocorrências do bairro por meio de rádios e telefones diretamente conectados com a sala de operações da unidade policial (p.157). Outro exemplo carioca foi o sistema de cabines, em que as organizações de cada comunidade compravam cabines e a devida estrutura aos policiais, e estes se comprometiam a destacar o efetivo necessário para dar segurança ao bairro; diante da incapacidade financeira das áreas pobres para adquirir as cabines, vários empresários de regiões ricas se reuniram e fizeram as doações necessárias.

---

<sup>70</sup> DIAS NETO, 2000, p.117.

<sup>71</sup> SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p.22.

<sup>72</sup> CERQUEIRA, 2001, p.157.

De acordo com Skolnick e Bayley<sup>73</sup>, nos bairros pobres a cooperação com a polícia tende a diminuir e as organizações comunitárias tendem a tratar o corpo policial com maior descrença, pois enxergam que a principal causa do crime reside na falta de condições dignas de vida. Além disso, os moradores das áreas pobres têm motivos e experiências de sobra para enxergar na polícia uma fonte de conflitos e corrupção estatal. Cerqueira reconhecia maior dificuldade (também em relação aos próprios policiais) em introduzir o novo modelo de policiamento nas favelas cariocas:

Foi um trabalho realmente difícil e complexo, que demandava muita paciência e perseverança para vencer as fortes resistências no interior das organizações policiais; o certo é que tínhamos uma forte convicção que precisávamos mudar a forma de atuação nas áreas faveladas ou carentes da cidade, sob pena de continuarmos privilegiando estas populações com políticas públicas desumanas e sanguinárias, a pretexto de combater o tráfico de drogas.<sup>74</sup>

E mesmo em relação ao CIPOC (Centro Integrado de Policiamento Comunitário) realizado na Cidade de Deus, Cerqueira<sup>75</sup> relata a importância da presença de agências sociais oferecendo serviços de ambulância e de vagas de empregos.

Nesse sentido, um fator decisivo a ser observado é o nível de dependência das organizações comunitárias em relação aos recursos policiais. Um estudo de James Garofalo e Maureen McLeod apud Dias Neto<sup>76</sup> com programas de vigilância comunitária que concluiu que quanto maior fosse o suporte dado pela polícia, menor era a autonomia dos grupos comunitários, e quanto mais críticos à atuação policial estes fossem, menor era o empenho dos agentes em estabelecer parcerias. Assim, conclui Mastrofski e Greene apud Dias Neto:

Uma organização comunitária que depende do apoio policial para garantir a mobilização de seus membros e viabilizar as suas atividades acaba convertendo-se em uma mera extensão civil da instituição policial, e não em um instrumento efetivo de participação comunitária<sup>77</sup>

Chega-se aqui a um paradoxo do policiamento comunitário, ao menos no plano teórico, pois se a resistência dos bairros pobres em relação à polícia só é vencida quando a atuação policial vem acompanhada de uma atuação social, ou seja, que pretende também melhorar as condições de vida dos moradores individualmente, por meio de agências de empregos e um maior acesso à saúde, por exemplo, como fazer para que a comunidade não perca sua autonomia e acabe se tornando um braço operativo da polícia, incapaz até mesmo

---

<sup>73</sup> SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 28.

<sup>74</sup> CERQUEIRA, 2001, p.159.

<sup>75</sup> Ibid., p. 157.

<sup>76</sup> DIAS NETO, 2000, p.99.

<sup>77</sup> Loc. cit.

de criticar desvios de função e abusos? As experiências ao longo do tempo talvez resolvam esse questionamento.

De outro lado, as áreas de maior poder aquisitivo possuem organizações com muita disponibilidade de recursos e, segundo Dias Neto<sup>78</sup>, tendem a ser os aliados naturais da polícia.

Muitas vezes, porém, trata-se de um bairro heterogêneo em que a polícia tem que saber separar os diferentes interesses de classe presentes para uma melhor atuação em sua tarefa de contenção de desordens. Essa foi a lição tirada de uma revolta popular ocorrida em Londres, em 5 de outubro de 1985, relatada por Skolnick e Bayley<sup>79</sup>: o conjunto habitacional de Broadwater Farm, localizado no bairro operário de Haringay, era formado por vários blocos de moradias para pessoas de baixa renda e seus moradores se revoltaram contra a polícia numa escala de violência surpreendente: um policial foi retalhado com facões até a morte, 248 foram feridos por pedras e coquetéis molotov e sete foram feridos por arma de fogo. Ao redor de Broadwater localizavam-se quarteirões de casas de camada média, cujos moradores formaram um grupo de vigilância de bairro para imediatamente se distinguir e se isolar dos revoltosos, além de facilitar o trabalho da polícia. Os moradores de camada média chegaram a desenhar linhas de limite nas ruas separando as duas comunidades de interesse: a primeira, que supostamente iria saquear os pequenos comércios da segunda, que tinha de se proteger.

Assim, para o policiamento comunitário, não basta iniciar a co-produção da prevenção ao crime sem antes identificar os limites apropriados de cada território, distinguindo interesses antagônicos. Gerald Suttles apud Skolnick e Bayley<sup>80</sup> afirma que o bairro defendido deve ser a menor área de identidade corporativa com unidade reconhecida tanto por seus membros quanto pelos que estejam fora dela.

### ***2.5.3 Os desvios possíveis***

Outro aspecto relevante do novo modelo é a possibilidade de o policial sucumbir a pressões indevidas dependendo da comunidade em que esteja inserido, ou seja, diante de moradores que desejam ações policiais enérgicas e repressivas, ou até mesmo ilegais, contra

---

<sup>78</sup>DIAS NETO, 2000, p. 97.

<sup>79</sup>SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 91.

<sup>80</sup>Ibid., p. 92.

indivíduos que supostamente representam uma ameaça, o agente pode vir a ceder e praticar arbitrariedades e desumanidades. Em nosso país essa é uma preocupação muito grave, pois apesar de terminado o regime militar a vida humana continua valendo muito pouco em algumas regiões periféricas que sofrem com a repressão policial diariamente.

As preocupações aumentam, se o agente estiver inserido em uma comunidade de grande poderio financeiro, pois somado ao medo de perder sua credibilidade o policial pode se deixar envolver por uma confortável sensação de impunidade, muito presente entre nossas elites. Nessas situações, o policiamento comunitário pode vir a se transformar em um aparato de violações de direitos humanos e até mesmo de extermínio de infratores que ousarem penetrar essas regiões.

Paralelamente há o risco de corrupção em virtude da maior proximidade com o público e da amplitude de novas tarefas designadas ao agente. Outro fator causador pode ser a descentralização do comando, o que impossibilita uma supervisão direta dos superiores hierárquicos, somado a isso está a intensa relação de confiança que o agente deve estabelecer com o público, o que segundo Dias Neto<sup>81</sup> pode gerar uma zona cinzenta entre o que seja comportamento lícito e ilícito. Assim, para esse autor, a autonomia concedida ao policial deve vir acompanhada de um rígido sistema de punição capaz de detectar atos ilegais.

Por outro lado, ressalta-se que ao mesmo tempo em que o agente tem uma maior liberdade de atuação, ele também sofre uma maior exposição ao atuar na comunidade, e muitas vezes um desvio seu pode por a perder anos de parceria. Para que esse controle ocorra é preciso que a comunidade esteja organizada de forma consistente a ponto de se sentir livre para denunciar abusos.

Diante de tais riscos, percebe-se que no Brasil não se tem a cultura de denúncia de abusos, pois diante de uma violência policial as vítimas tendem a se resignar com medo de retaliações, e isso se acentua em relação a minorias.

É o que ressalta Sílvia Ramos<sup>82</sup>, pesquisadora do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes, do Rio de Janeiro. A autora toma por minorias os setores aos quais o Estado está obrigado a desenvolver políticas especiais, são os negros, os gays, as crianças e os adolescentes, não por acaso clientes da violência policial. A autora identifica um efeito chamado de metonímia, ou efeito de contágio, segundo o qual a pessoa que presencia uma cena de violência policial com um semelhante seu passa a achar que o

---

<sup>81</sup> DIAS NETO, 2000, p.89.

<sup>82</sup> RAMOS, Sílvia. *Violência urbana e segurança pública*: seminário. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002, p.179.

agente policial é uma ameaça para ela e que ela deve temer a polícia. Pensemos nisso durante décadas nas principais cidades do país e entenderemos a incorporação desse temor nas comunidades periféricas e de um reforço desses preconceitos na subcultura policial brasileira.

A autora cita um exemplo dessa discriminação em relação aos gays:

As duas experiências mais fortes que tive na minha vida foram, primeiro, de entrar com um grupo de travestis no 5º Batalhão de Polícia Militar, chamado de “O Harmonia”. Os travestis – olha o salto: toc, toc, toc, toc, toc – maravilhosos, entrando no batalhão. Um tipo pan-óptico. Os policiais se encontravam em atividade e, de repente: toc, toc, toc ressoando no pátio. Parecia aquela brincadeira de estátua. Foi um choque civilizatório da Polícia. Eles devem ter pensado: ‘O comandante pirou. O que estava fazendo ali aquele travesti, que nós a vida inteira...? Não pode humilhar? Não pode xingar? Não pode dizer que vai bater, não pode extorquir os 5 reais de praxe? Ah, não pode?’ Então é um choque. Vemos, no caso dos travestis, de novo a metáfora. Não era só pra respeitar os travestis, era pra respeitar também, e principalmente, mas não era só. ‘Mas comandante, é pra respeitar até veado agora?’. Os policiais falavam assim.<sup>83</sup>

E confirma a pouca cultura de denúncia aos abusos:

Quando uma pessoa vai à Polícia, aumentam as estatísticas. Na Polícia, as pessoas também se defendem. Elas dizem: ‘Mas, doutora, a senhora quer o quê? Os gays não vêm à Polícia. Os homossexuais têm medo da Polícia. Eles não nos comunicam sobre nada porque têm vergonha de serem homossexuais’. É um ciclo. Mas não era nada disso. Havia freqüentemente uma relação de desconfiança e medo. Um homossexual tem sempre muito mais medo de ser novamente vítima de violência quando entra numa delegacia denunciar o crime de que foi vítima.<sup>84</sup>

Assim, de nada adiantará um novo modelo de policiamento se a população de alguma forma se sentir intimidada pela presença policial.

#### ***2.5.4 Parcerias possíveis***

Existem algumas hipóteses definidas dos resultados que pode ter uma parceria entre polícia e comunidade. Dias Neto<sup>85</sup> apresenta três: a polícia exercendo controle social sobre a comunidade, a colaboração unilateral e a parceria decisória.

Na primeira hipótese, o contato com os moradores satisfaz apenas interesses policiais, quais sejam, de expandir seu controle com o endosso da comunidade. Tal contato também pode servir de mecanismo de apoio popular ao corpo policial e conseqüentemente abafar qualquer crítica por parte do público. Dias Neto<sup>86</sup> ainda revela haver grande possibilidade

<sup>83</sup> RAMOS, 2002, p.183.

<sup>84</sup> Ibid., p.185.

<sup>85</sup> DIAS NETO, 2000, p. 100.

<sup>86</sup> DIAS NETO, 2000, p.101.

desse tipo de contato em áreas de pouca receptividade ou até rejeição em relação ao corpo policial. Os agentes também podem vir a cooptar lideranças comunitárias, favorecer aliados na aplicação dos recursos e até mesmo retaliar setores não cooperativos. Outros riscos são a manipulação de dados obtidos e mesmo a criação de conselhos comunitários de segurança com membros indicados ou selecionados pelos agentes.

É claro que tais atitudes não condizem com a teoria do novo modelo de policiamento, mas há uma probabilidade considerável de que em dado momento da parceria alguma dessas atitudes de desvio venham a ser tomadas por agentes. Lembremos que um dos principais motivos do fracasso do modelo profissional foi a freqüente atuação policial violadora de direitos humanos, porém a teoria deste modelo era enfática ao prescrever uma atuação sempre dentro da lei. Assim, para agentes com condutas pautadas por ilegalidades e abusos, um contato tão intenso com uma comunidade seria uma oportunidade e tanto para realizar desmandos.

Na segundo hipótese não há desvios de conduta, mas mesmo assim a comunidade continua passiva já que a polícia apenas utiliza os moradores como auxiliares na prevenção ao crime. Quem toma todas as decisões é o corpo policial, cabe aos moradores aceitar ou não, e no máximo participarem como voluntários em grupos de vigilância.

Com o tempo, tal passividade e simples obediência àquilo que os agentes julgam apropriado pode gerar um sentimento de revolta no público e aumentar os índices de rejeição à presença policial. Trata-se de outro desvio à teoria do novo modelo.

A terceira possibilidade é o real objetivo do policiamento comunitário, pois nele os moradores participam do projeto decisório sobre como resolver problemas e prevenir ilícitos. segundo Dias Neto<sup>87</sup>, essa abordagem se demonstrou a única capaz de reduzir as tensões entre a polícia e os moradores, além de otimizar recursos e gerar maior satisfação para os agentes em seu trabalho.

---

<sup>87</sup> Ibid., p.105.



## CAPÍTULO 3

### O NOVO MODELO E O CONTROLE

#### 3.1 ASPECTOS RELEVANTES DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

##### *3.1.1 O poder das informações*

As preocupações voltam-se neste momento à questão da obtenção de informações por parte dos agentes do novo modelo.

Os teóricos do novo modelo são enfáticos ao afirmar que para a comunidade e a polícia realizarem a produção conjunta da ordem, é preciso que os policiais ganhem a confiança dos moradores e estabeleçam um contato muito próximo com eles, a ponto de o agente ser reconhecido como o “nosso policial” e até ser protegido pelos moradores, como querem Trojanowicz e Bucqueroux<sup>88</sup>. Muitas vezes, porém, essa relação de confiança pode alcançar contornos obscuros.

Em sua atuação nas comunidades, os policiais são orientados a ouvir os moradores, obtendo informações preciosas para a resolução de problemas e a prevenção do crime. Assim, cada morador é encorajado a informar sobre comportamentos suspeitos de pessoas estranhas e também de seus vizinhos. A confusão entre o que é ou não útil para os agentes pode fazer com que moradores revelem questões de foro íntimo ou levantem falsas suspeitas, criando uma cultura de delação entre vizinhos. Dias Neto cita exemplos:

Moradores revelam à polícia os hábitos de seus vizinhos, crianças recorrem à polícia para informar sobre problemas conjugais de seus pais, os pais buscam auxílio policial no aconselhamento de um filho envolvido com drogas, a polícia entra em contato com a escola sugerindo melhor supervisão de estudantes problemáticos ou a escola pede a cooperação policial para desenvolver a disciplina e a formação moral de seus estudantes.<sup>89</sup>

Como saber de que forma serão usadas essas informações? Quem terá acesso a elas? Embora a implantação do novo modelo exija a necessidade de um novo tipo de agente, temos que lembrar que estamos em um país cuja subcultura policial é pautada pela agressividade e por preconceitos de vários matizes, como já vimos anteriormente. Assim, a um modelo que se

---

<sup>88</sup> BUCQUEROUX; TROJANOWICZ, 1994, p.179.

<sup>89</sup> DIAS NETO, 2000, p.85.

propõe a atuar nos limites democráticos é estranho, que não se delimite ao certo o uso e o acesso dessas informações obtidas.

Além do mais, a instauração de uma cultura de delação em uma comunidade é muito sedutora ao corpo policial, pois gera uma desconfiança coletiva entre os moradores e uma confiança excessiva nos agentes. Corre-se o risco, também previsto por Dias Neto<sup>90</sup>, de se estabelecer uma vigilância moral por parte dos policiais sobre a vida particular de cada morador.

Como se não bastasse é um ótimo mecanismo estatal de controle social, pois pode vir a introjetar nas comunidades a idéia de um “inimigo interno” e de “atitudes suspeitas”, ambos os fenômenos já identificados pela criminologia crítica como característicos de regimes beligerantes:

Vera Malaguti Batista demonstra na sua tese de mestrado, ‘Díficeis Ganhos Fáceis – Drogas e Juventude Pobre no Rio de Janeiro’, como se dá a reinvenção do ‘inimigo interno’. Com o deslocamento deste papel, antes centrado no comunista – perigo universal para a ordem capitalista –, para o criminoso comum – especialmente os jovens pobres das favelas urbanas –, surgindo assim a figura do perigoso ‘traficante’. Por se fundamentar nas doutrinas militares de segurança nacional, o controle agora, também se fará nos moldes de ‘guerrilha urbana’, ‘combate ao crime’. Como na guerra tudo vale, o que era para ser uma atuação de prevenção e controle da criminalidade, nos moldes de uma política democrática, é, de fato, uma atividade repressiva brutal, desrespeitosa dos direitos das pessoas e voltada para o controle social das classes marginalizadas. (...) Além do controle social exercido através do ‘combate ao narcotráfico’, e ligado a esse processo de estigmatização das classes excluídas, constrói-se a figura do ‘suspeito’. (...) Dessa forma, estar em ‘atitude suspeita’, na verdade, significa, ser, ou não, de determinada maneira: ser preto, ser pobre, ser funkeiro, não ser proprietário, não estar empregado, etc.. A atuação preventiva policial, quando se aborda esse ‘suspeito’, passa a ser uma atuação preconceituosa por não se fundar em atitudes, mas sim em qualidades do sujeito abordado.<sup>91</sup>

Sabemos que a teoria do novo modelo diverge das práticas de extermínio e de violação dos direitos humanos, mas alertamos ao fato de que tais estigmas têm sua origem não na repressão, mas num policiamento que se pretende preventivo.

Quanto a obtenção de informações, percebe-se ainda que a maneira como o novo modelo mapeia as comunidades é bem semelhante ao trabalho do serviço secreto:

A abordagem interativa do policiamento comunitário é semelhante à usada no serviço secreto. (...) Os policiais eficientes do serviço secreto raramente estão no escritório. Estão fora, comunicando e interagindo fora, usando suas habilidades verbais para coletar informações. (...) Com o passar do tempo, à medida que o apoio dos colegas favorece o envolvimento da comunidade, isto pode legitimar a resolução de problemas baseada na comunidade, do mesmo modo que legitima as operações secretas.<sup>92</sup>

<sup>90</sup> DIAS NETO, 2000, p.85

<sup>91</sup> SULOCKI, Vitória Amália de Barros Carvalho G. de. *Segurança pública e democracia: aspectos constitucionais das políticas públicas de segurança*. Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2007, p. 174.

<sup>92</sup> BUCQUEROUX; TROJANOWICZ, 1994, p.140.

Um dos trunfos que o policiamento comunitário pode gerar às corporações de polícia é a possibilidade de realizar tarefas de serviço secreto contando com o apoio da comunidade e sem precisar de disfarces, e já há relatos nesse sentido:

Finalmente, precisamos levantar a questão do uso indevido do policiamento comunitário como um dispositivo para aumentar o serviço de inteligência. Quando, após o incidente de Howard Beach, a polícia de Nova Iorque estava preocupada com o aumento da violência racial, o Comissário de Polícia Benjamin Ward ordenou que houvesse um serviço mais amplo de inteligência no interior da comunidade negra. Ele aparentemente recebeu mais do que tinha pedido, e os líderes negros acusaram o departamento de intimidação e espionagem efetuada de modo ilegal.<sup>93</sup>

Lembremos que os teóricos dizem que no novo modelo a polícia age com os olhos e os ouvidos da comunidade.

### ***3.1.2 O modelo comunitário e a seletividade do sistema penal***

O novo modelo tem dois objetivos explícitos ao estabelecer parcerias com o público: a redução da criminalidade e a redução da sensação de medo da criminalidade entre os moradores. Neste momento nos deteremos sobre a redução da criminalidade.

Andrade<sup>94</sup> aponta que a contribuição fundamental das criminologias da reação social e crítica foi revelar que a seletividade é a lógica estrutural do sistema penal e tal lógica condiz com a dominação classista. Ao analisar as ‘cifras ocultas da criminalidade’, ou seja, a criminalidade oculta, não quantificada em estatísticas, que abrange os crimes de colarinho branco, percebeu-se que a criminalidade real é bem maior do que a registrada pelas instituições. Porém, se de um lado a criminalidade é manifestada no comportamento da maioria da população, apenas uma minoria especificamente selecionada é, de fato, criminalizada.

Assim, por um lado, diante da impossibilidade do sistema penal envolver e responsabilizar a maioria do povo, a sua regra torna-se a impunidade e não a criminalização. Por outro lado, a seleção da minoria que será criminalizada se dá com base na classe social do autor. Constata-se também que a minoria criminal, em qualquer país do mundo, é composta por uma maioria esmagadora de pessoas advindas da classe explorada economicamente.

---

<sup>93</sup> SKOLNICK; BAYLEY. 2002, p.115.

<sup>94</sup> ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Sistema penal máximo x cidadania mínima: códigos de violência na era da globalização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003, p.51.

Evidencia-se assim que o controle social informal, exercido por instâncias como a família, a moral e a escola, que não tem poderes específicos para agir, acaba influenciando as decisões dos agentes do sistema penal, ao contrário do que quer a dogmática, transformando o sistema penal num “filtro último e uma fase avançada” do processo de seleção pertencente ao controle social informal. E mais, essa função do sistema penal está intimamente ligada a uma lógica classista:

No marco da Criminologia crítica, a descrição da fenomenologia da seletividade pela Criminologia da reação social receberá uma interpretação macrosociológica que, aprofundando a sua lógica, evidencia o seu nexos funcional com a desigualdade social estrutural das sociedades capitalistas e a dominação classistas.<sup>95</sup>

Assim, o policiamento comunitário não pode basear sua eficiência em índices de cometimento de crimes, já que tais dados não são capazes de revelar as causas de um fenômeno criminológico, mas apenas medem a alta ou baixa intensidade da seleção realizada pelo sistema penal, do qual a polícia faz parte.

Desse modo, num primeiro momento da presença policial na comunidade os índices tendem a crescer, pois a persecução penal se dará de forma mais intensa. Mas a crença do novo modelo é de que em um momento posterior, a presença policial articulada com setores da comunidade, somada a eficiência na resolução de problemas, venham a desencorajar as pessoas de cometerem ilícitos

Ocorre que nesse processo de melhoria da qualidade de vida do qual o novo modelo se propõe protagonista, são feitas associações muito simplórias, tais como, se os crimes estão sendo cometidos por jovens delinquentes é preciso fornecer a eles cursos de capacitação que possibilitem a reinserção no mercado de trabalho, evitando que tenham tempo ocioso para delinquir e que se deixem levar pelos “ganhos fáceis”.

E isso nos obriga a uma série de reflexões. Primeiramente, não é verdade que os crimes de determinada área possam vir a ser cometidos essencialmente por jovens, mas sim, que o sistema penal está selecionando um perfil de jovens que cometem uma categoria específica de crimes, como por exemplo, crimes contra o patrimônio.

Em segundo lugar, o fato de esses jovens estarem empregados pode lhes dar um meio de subsistência, mas não desmotivará nenhum deles de praticar crimes, apenas fará com que tenham melhores condições de vida e que se afastem um pouco do alvo da seletividade, senão seria o mesmo que afirmar que os ricos não cometem crimes, o que já foi desmascarado pelas cifras ocultas da criminalidade.

---

<sup>95</sup> ANDRADE, 2003, p.54.

Em terceiro, se esses jovens deixarem de ser alvos da seletividade, outros passarão a ser, já que realizar o controle social é elementar à sociedade de classes.

Por fim, trata-se de uma ingenuidade da polícia achar que conseguirá melhorar a qualidade de vida dos moradores das comunidades em que atuar, e mais ingênua ainda é a comunidade que crê nisso, pois definitivamente não é o braço armado do capitalismo que vai atrair recursos estatais para áreas precárias, resolvendo de uma hora para outra, mazelas históricas e as quais o sistema econômico não se permite resolver. Porém, se estivermos errados, e realmente o Estado capitalista começar a fazer pelos pobres aquilo que nunca fez, atrelando tal “milagre” à imagem da polícia, pode se dizer que estaremos entrando em um novo Estado policial como o descrito por Foucault, em que a regulamentação constante da sociabilidade humana é condição da felicidade coletiva e da força do Estado.

É mais fácil acreditar que a meta do policiamento comunitário é, acima de tudo, fazer com que as pessoas deixem de enxergar no crime uma alternativa para a falta de perspectivas.

### ***3.1.3 Sobre a desordem***

Na teorização de Cerqueira<sup>96</sup> o termo “desordem”, presente nas principais obras como aquilo que se quer evitar, não deve se confundir com as desobediências sociais, já que agora, no modelo democrático, estas deixam de ser encaradas como patologias sociais ou perturbação da ordem e passam a ser vistas como oportunidade para mudança e progresso da sociedade. Assim, se o antigo modelo trabalhava com a idéia de manutenção da ordem e utilizava as forças de choque da polícia para reprimir tais desobediências coletivas, o modelo comunitário vai tentar se utilizar de mecanismos de negociação e persuasão, aceitando que os cidadãos adotem uma postura crítica diante das leis e de sua aplicação.

Nota-se claramente que com “desobediências sociais” está se querendo referir às manifestações populares reivindicatória de direitos ou de melhores condições de vida, que têm sido recebidas com brutalidade sistemática nas ruas, principalmente pelas tropas de choque do corpo policial. Além das brutalidades percebemos um procedimento padrão de identificação de lideranças e de realização de detenções arbitrárias. Tal tratamento vai de encontro às conquistas constitucionais democráticas como o direito à livre manifestação do pensamento e o direito à livre locomoção, mas vem sendo dado porque tais manifestações geralmente

---

<sup>96</sup> CERQUEIRA, 2001, p. 124.

escancaram as limitações do Estado na tarefa de gerir a sociedade civil.

É muito relevante para as liberdades democráticas que o novo modelo se proponha a dar um tratamento diferente a essas ebulições sociais. Mas pensamos ser importante identificar em algumas condutas criminosas esse mesmo desejo de mudança das condições de vida coletiva, e que a nosso ver também devem receber uma abordagem democrática por parte da polícia, apesar de serem identificadas como desordem.

Hipóteses em que, por exemplo, uma coletividade necessitada resolve saquear mantimentos de supermercados, ou então, que diante da impossibilidade de pagar as altas tarifas de um transporte coletivo excludente, resolve ignorar as catracas e utilizá-lo mesmo sem pagar. São condutas ilícitas com uma mensagem muito clara: o desespero frente à impossibilidade de o Estado garantir o mínimo necessário a uma vida digna para a coletividade não será abafado por soluções penais.

Mas muitas vezes essa qualidade de condutas ilícitas não vem na forma de um afrontamento público, é feita em silêncio, não podendo ser qualificada de desordem, apesar de se darem de forma massiva. É o caso do aborto. Dados da Organização Mundial da Saúde revelam que em todo o mundo, cerca de 90% das mulheres farão um aborto entre os 15 e os 45 anos Além disso, abortos inseguros provocam óbito de 700 mil mulheres todos os anos. Muitos policiais envolvidos com a comunidade e recebendo informações das mais variadas irão se deparar com notícias de aborto.

Espera-se assim uma compreensão mínima do significado de alguns ilícitos penais, para que um modelo que se propõem a agir de forma democrática não enxergue a solução penal como resposta natural.

### ***3.1.4 O medo do crime***

Por fim, falemos sobre o outro objetivo do novo modelo: reduzir os níveis de medo do crime e de insegurança nas comunidades.

Primeiramente é preciso lembrar que embora os membros da classe econômica exploradora reclamem da falta de segurança, é nas camadas baixas que ela se dá com muito mais intensidade.

Nesse sentido, Maria Lúcia Karam apud Sulocki<sup>97</sup> mostra que o discurso dominante alia a insegurança social ao crime e à violência e propaga a idéia de que os dois últimos seriam consequência direta de condutas individuais da criminalidade convencional, como o roubo e o furto, excluindo os crimes de colarinho branco. Ressalta ainda, que a verdadeira violência está relacionada às condições desumanas a que as populações carentes da sociedade são submetidas, em especial na América Latina. É o que Sodré apud Sulocki<sup>98</sup> chama violência social baseada na exclusão sociocultural.

A autora ainda salienta que mesmo se levarmos em conta a violência física propriamente dita, as pessoas das camadas inferiores ainda são as principais vítimas, pois basta analisarmos as estatísticas sobre o número de mortes violentas, que envolvem um contingente muito alto de jovens pobres. No entanto o discurso hegemônico se dá em sentido contrário:

Opera-se uma inversão da realidade, pois que de fato, esses excluídos é que estão mergulhados na insegurança e na incerteza, mas o discurso hegemônico informa o contrário, firmando a idéia de que os mais bem posicionados é que ‘sofrem’ com a insegurança.<sup>99</sup>

Assim, o discurso midiático (e também o oficial) generaliza de maneira vaga a violência urbana e prega a necessidade de seu controle, principalmente em campanhas de lei e ordem, que via de regra, vão de encontro ao respeito dos direitos humanos. Assim, fomenta-se artificialmente o medo e a sensação de insegurança na população, aumentando a demanda por mais polícia e maior repressão, como numa guerra à criminalidade. Assim, a sensação de insegurança na população deve ser entendida também como uma construção ideológica dos aparelhos midiáticos.

A autora explica que, dessa forma, o direito à segurança é transformado no direito fundamental por excelência, o que irá privilegiar alguns aspectos da repressão em detrimento das liberdades democráticas e garantias fundamentais. Algo como um direito emergencial para conter a violência, que é descrito por Choukr apud Sulocki<sup>100</sup>. No mesmo sentido, conforme Baratta apud Sulocki<sup>101</sup>, aponta a existência de um “direito à segurança”, que deve ser contraposto pela “segurança do direito”, com práticas de segurança pública que objetivem a concretização de preceitos democráticos.

---

<sup>97</sup> SULOCKI, 2007, p.178.

<sup>98</sup> Ibid., p.179.

<sup>99</sup> Ibid., p.180.

<sup>100</sup> Ibid., p.183.

<sup>101</sup> Loc cit.

É nesta contraposição que se baseia o novo modelo de policiamento, sendo uma de suas principais tarefas a recuperação dos espaços públicos como locais de deliberação e consenso, ao contrário da manutenção de tais espaços como reinos da ordem pública, imposta por uma minoria.

Mas resgatando a idéia de que a insegurança é uma construção ideológica e de que um direito à segurança é reivindicado principalmente pelas elites, como instrumento de violência de classe, devemos lembrar o que Foucault falava sobre o medo da delinqüência:

Por volta dos anos 1840 o desemprego e o sub-emprego são uma das condições da economia. Havia mão-de-obra para dar e vender. Mas pensar que a delinqüência faz parte da ordem das coisas também faz parte, sem dúvida da inteligência cínica do pensamento burguês do século XIX. (...) A sociedade sem delinqüência foi um sonho do século XVIII que depois acabou. A delinqüência era por demais útil para que se pudesse sonhar com algo tão tolo e perigoso como uma sociedade sem delinqüência. Sem delinqüência não há polícia. O que torna a presença policial, o controle policial tolerável pela população senão o medo do delinqüente? (...) Esta instituição tão recente e tão pesada que é a polícia não se justifica senão por isso. Aceitamos entre nós essa gente de uniforme, armada enquanto nós não temos o direito de o estar, que nos pede documentos, que vem rondar nossas portas. Como isso seria aceitável se não houvesse os delinqüentes? Ou se não houvesse, todos os dias, nos jornais, artigos onde se conta o quão numerosos e perigosos são os delinqüentes?<sup>102</sup>

Assim, no novo modelo, é previsível que a simples presença policial de forma mais orgânica e estabelecendo laços de confiança com as comunidades já seja capaz de reduzir a sensação de medo, pois a polícia passará a fazer parte do cotidiano dos moradores. O que nos faz concluir que o que ocorre é uma manipulação ideológica da sensação de medo por parte do Estado e seus aparelhos, ou seja, a alternativa à sensação de insegurança é a penetração orgânica da polícia na vida das pessoas, ainda que com uma atuação democrática.

Nesse sentido, passemos à última parte desse capítulo, em que identificaremos no modelo comunitário um novo papel da polícia.

### 3.2 OS LIMITES

Como já visto, a idéia de polícia surgiu no mercantilismo europeu e sofreu uma ruptura importante com a ascensão da burguesia ao poder político de Estado, passando a ser uma instância de repressão à desordem, ou seja, apenas mais uma das ramificações Estatais responsáveis por gerir a sociedade civil e ao mesmo tempo manter a ordem necessária ao

---

<sup>102</sup> FOUCAULT, 1979, p. 137.



fortalecimento do Estado. Assim, a razão final de todo aparato policial nada mais é do que contribuir para o fortalecimento da estrutura estatal a que pertence.

Também não se pode negar que tal estrutura serve à classe burguesa, e o sistema penal seletivo é apenas um dos vários exemplos da instrumentalidade estatal. O que queremos ressaltar no policiamento comunitário é uma mudança de paradigma de policiamento.

Até então, o modelo profissional baseou toda a sua atuação na resposta rápida e repressiva aos desvios dos cidadãos. Agora o que vemos é uma proposta de co-produção da ordem<sup>103</sup>, a parceria e o diálogo com os cidadãos, o estabelecimento de laços de confiança com eles, sem negar completamente a repressão, mas focando na prevenção do crime. Tal mudança, sem dúvida, é um grande avanço no respeito aos direitos humanos e esse é o principal mérito do novo policiamento, ainda mais se pensarmos na realidade latino-americana, que baseia a segurança pública na guerra e no extermínio.

Reconhecido o avanço, deve-se retomar a razão de existência da polícia na ordem burguesa e perceber de que modo o novo modelo de policiamento irá efetivá-la. E, após analisarmos algumas características do novo policiamento, podemos concluir que a desordem pública não mais será evitada principalmente pela repressão e intimidação das condutas desviantes, nem realizada exclusivamente por violações à cidadania. Trata-se de exercer um maior controle sobre os administrados.

Trata-se de fazer com que os instrumentos de ordem se introjetem no cotidiano das pessoas, ou, em maior escala, fazer com que os mecanismos regulatórios estatais passem a fazer parte da naturalidade da vida em sociedade. A ordem não mais como uma imposição externa e violenta, uma intervenção, mas sim como algo capaz de se diluir na normalidade dos cidadãos.

Daí a necessidade de mapear, de obter o maior número de informações sobre as individualidades de uma comunidade, sobre seus valores e cultura, de orientá-la e ajudá-la a resolver seus problemas de acordo com a legalidade, e assim fazer com que se sinta segura. Transformar as coletividades em co-produtoras da ordem, num processo de auto-regulação coletiva, sempre com a supervisão e apoio do corpo policial.

A polícia agora vista como um elemento estatal que conquista pacificamente espaços da sociabilidade e insere-lhes mecanismos de auto-regulação, de controle de desvios, de produção da ordem necessária ao fortalecimento do Estado. Além das muitas características

---

<sup>103</sup> CERQUEIRA, 2001, p.116.

desse novo modelo já relatadas aqui, Skolnick e Bayley nos dão outros exemplos úteis para compreender essa idéia:

O policiamento comunitário legitima a penetração das comunidades por poderosos agentes governamentais do policiamento. O propósito geral do policiamento comunitário é estabelecer uma ponte para diminuir a distância entre o povo e os agentes do policiamento. Para realizar tal tarefa, as forças policiais de Detroit e de Houston foram a cada uma das moradias, oferecendo-se para realizar inspeções de segurança e perguntando sobre os problemas de crime no bairro. Em Cingapura e no Japão tais visitas rotineiramente são feitas em todas as residências, duas vezes por ano. Os policiais preenchem um pequeno formulário de informação sobre os habitantes, seus relacionamentos, propriedade de veículos motorizados, e qualquer outra coisa que for considerada pertinente. Até o momento, tais informações não estão sendo comparadas ou armazenadas em um arquivo central. Entretanto, se houver necessidade, estão disponíveis para os investigadores. Armazená-las em um banco de dados computadorizado seria um avanço comparativamente fácil de ser realizado, e transformaria visitas inócuas em um instrumento sistemático de supervisão governamental.<sup>104</sup>

Enfim, o policiamento comunitário é uma nova maneira de cumprir o papel da polícia no Estado moderno. A repressão à desordem, função negativa, se combina com a construção da ordem, função positiva, em consonância com a face democrática da dominação burguesa. Ao lado dessa construção da ordem, está a instauração e normalização de um controle dessa ordem no cotidiano da população. E, conjuntamente, a tentativa de que a população seja capaz de promover a ordem legal por seus próprios esforços.

---

<sup>104</sup> SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p.114.

## CONCLUSÃO

No presente trabalho vimos que a Constituição Federal brasileira orienta-se para uma nova concepção de segurança pública, envolvendo os cidadãos na sua construção. Apesar disso, a implementação de modelos de policiamento alternativos ao tradicional parece caminhar a passos lentos, pois depende da adoção de determinadas políticas públicas. Assim, percebe-se que ações inovadoras no sentido de uma democratização das funções policiais depende da variação dos ventos políticos, podendo ser colocadas em prática ou interrompidas conforme a vontade dos chefes do Poder Executivo.

Desejam-se mudanças na atuação policial porque o modelo tradicional se demonstrou ineficaz, ao menos em suas funções declaradas, ao longo do tempo.

Precedido por um policiamento corrupto e desregrado, o modelo profissional surgiu no começo do século XX com promessas de moralizar a polícia e torná-la eficiente. Baseado numa forte hierarquia, na quase ausência de discricionariedade e na limitação da polícia a funções estritamente penais, o modelo também se viu envolto a inovações tecnológicas como o automóvel e o telefone. Assim, baseou suas táticas de prevenção ao crime no patrulhamento motorizado e nas chamadas telefônicas de urgência. Acreditava-se que a agilidade que o automóvel proporcionava ao patrulheiro seria capaz de provocar a sensação de onipresença, desencorajando supostos criminosos, que se mostrou totalmente falho já que a patrulha onipresente é uma ilusão, e as pessoas só requisitavam ajuda à polícia quando o crime já estava acontecendo ou então quando já tinha se consumado.

Mas não foi ineficaz, em termos de manutenção da ordem, só na questão preventiva. Pautou sua repressão em preconceitos raciais e de classe, gerou uma subcultura entre os policiais, que fez com que fossem cada vez menos eficientes e mais agressivos com o público. Enfim, gerou uma revolta entre as minorias em relação à polícia que explodiu na forma de movimentos por direitos civis, principalmente entre os negros. Percebeu-se então que uma atuação policial equivocada pode colocar em risco a institucionalidade e abalar governos.

Apontou-se então, a partir da década de setenta para a conclusão de que o Estado não conseguiria prevenir crimes sozinho, de que era necessário o apoio dos cidadãos para realizar tal tarefa. Surge assim, um modelo de policiamento baseado na comunidade, matéria reservada ao segundo capítulo.

Trata-se de engajar os cidadãos na prevenção ao crime. Para isso, muitas mudanças são necessárias. A primeira delas é estabelecer um contato maior com as pessoas, tratá-las como clientes de um serviço, e isso exige o conhecimento profundo, o mapeamento da região da qual se quer se aproximar. Feito isso, é necessário realizar contatos até a obtenção da confiança da comunidade. As pessoas dirão o que as preocupa em relação aos crimes e caberá à polícia identificar as causas da desordem. Um enfoque importante em relação a desordem é o da resolução de problemas, que consiste em perceber fatores na comunidade que possam gerar conflitos ou que possam criar ambientes de liberalidade em relação ao crime.

Outro aspecto de mudança é o patrulhamento realizado a pé ou em bicicletas, o que permite ao agente conhecer melhor as pessoas e a geografia da região, além de participar com mais proximidade do cotidiano dos moradores. A reorientação do patrulhamento também engloba um novo modelo de atendimento, feito através de bases operativas da polícia, construídas na própria região, que permitem um acesso mais rápido aos pedidos de ajuda da população, além de servirem como espaço em que as pessoas fazem suas propostas e tomam suas decisões em relação à segurança.

O novo modelo também exige uma maior discricionariedade dos agentes, para que possam resolver problemas de forma criativa sem exorbitarem suas funções. Para isso, receberão um novo treinamento nas academias, em que aprenderão como trabalhar com pessoas e poderão realizar cursos de especialização, como por exemplo, em noções de psicologia.

Mas o que torna o modelo democrático não é só o fato de se pautar no diálogo e na prevenção ao invés da força repressiva, mas também o fato de levar em consideração as opiniões dos moradores e se propõe a lhes conceder poder de decisão quanto às formas de resolver problemas.

Porém, as próprias teorizações sobre o novo modelo prevêm riscos. Tais como o de proximidade com a população gerar situações de corrupção ou de uma conduta policial que beire à ilegalidade. Isso pode ocorrer em virtude do medo de o policial perder apoio ou parecer ineficiente. Vimos também que esse risco pode se acentuar quando o policial atuar em áreas de alto poder aquisitivo, onde pode haver uma maior cultura de impunidade entre os moradores.

O tipo de parceria entre o agente e a população também tem algumas variáveis. São identificados três tipos de parceria possíveis. Uma em que a policial se utiliza da comunidade para aumentar sua influência, outra em que a comunidade é mera auxiliar e executora das

decisões tomadas pela polícia, e uma terceira, essa sim a que se espera, em que polícia e público decidem juntos quais as melhores soluções.

Analisando-se a história da instituição “Polícia” desde o mercantilismo até o Estado Moderno, verificou-se que todo Estado quer se fortalecer, mantendo sua ordem e em equilíbrio com os demais Estados. Assim, até o século XVIII, polícia era algo como a arte de bem governar, era toda a estrutura responsável por regulamentar toda a existência dos homens tornando-os úteis ao fortalecimento estatal. Com a tomada do poder pela burguesia e a aquisição de algumas teses econômicas sobre a desnecessidade da excessiva regulamentação estatal das mercadorias e dos homens, os Estados passam a levar em conta as liberdades individuais, e as tarefas antes exercidas pelo que se chamava “polícia” passaram a ser exercidas por outras ramificações do poder, restando à polícia, tal como a conhecemos hoje, a tarefa de impedir desordens.

Em consonância com tal teorização política, realizamos algumas críticas a determinadas características e limitações da teoria do policiamento comunitário. A primeira delas diz respeito ao processo de obtenção de informações da comunidade, que pode ter conseqüências desconhecidas, pois não se sabe quem irá controlar tais informações e qual o seu teor. Mostramos que há uma tendência entre moradores a revelarem intimidades de sua família e de seus vizinhos, e nisso também há o risco de se criar uma cultura de denúncias e delações nas comunidades mais participativas.

Outro apontamento foi em relação ao fato de a teorização do novo modelo partir de pressupostos equivocados, tais como medir sua eficiência com base em estatísticas criminais, quando na verdade as contribuições da criminologia crítica desconstroem tais dados confrontando-os com a idéia da seletividade do sistema penal como algo inerente à dominação classista capitalista. Equivocada também é a idéia de que a polícia irá melhorar as condições materiais de vida de determinadas comunidades, fazendo por elas o que o sistema econômico não permite que o Estado faça.

Um elogio feito ao novo modelo é o tratamento democrático para com as chamadas desobediências sociais. Apontamos a idéia de “desobediências” compreende as manifestações populares reivindicatórias, que têm, via de regra, recebido tratamento de choque pela polícia, apesar de se tratarem de liberdade garantida pela Constituição. Mas ressaltamos que tal idéia pode abranger também condutas tipificadas como crimes, tais como saques realizados por famintos, pois trata-se de condutas às quais não há sentido algum recorrer à soluções penais, e que devem ser encaradas também de um ponto de vista democrático.

Concluimos também que o medo do crime e a sensação de insegurança, aos quais o novo modelo quer por fim, são construções ideológicas que podem ser eliminadas simplesmente com a presença da polícia nas comunidades, e que justamente por isso, têm uma utilidade especial para os dominantes.

Por fim, afirmamos que a mudança no modelo de policiamento implica uma mudança maior no papel da polícia e em como o Estado vai passar a realizar a segurança. A polícia deixa de evitar desordens e transforma a sociedade civil em co-produtora da ordem, num processo de auto-regulação coletiva.

O Estado continua com seu objetivo de garantir sua ordem para se fortalecer, mas se antes o aparato policial era um elemento interventor e violento, externo à normalidade dos indivíduos, agora, também irá se incorporar à essa normalidade, controlando-a e fazendo com que cotidianamente as pessoas ajudem a polícia a construir a ordem legal.

Em conclusão, se a nova polícia passa a respeitar determinadas liberdades constitucionais e não recorrer à repressão como primeira solução, não se questiona sobre o que seja o crime e sua utilidade para os Estados.

## REFERÊNCIAS

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

AMENDOLA, Paulo. **Segurança pública: a proposta de como aumentar a capacidade preventiva**. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2002.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema penal máximo x cidadania mínima: códigos de violência na era da globalização**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa**. São Paulo: Ed. da USP, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro. 39 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. **Lei 11.111, de 05 de maio de 2005**. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 06 de mar. de 2005.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. 2 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001.

CORREIO BRIGADIANO. **BM Mirim forma 35 estudantes em Boa Vista do Sul**. Santa Maria, 2ª quinzena de Agosto, 2003.

DIAS NETO, Theodomiro. **Policiamento comunitário e controle sobre a polícia: a experiência Norte-Americana**. São Paulo: IBCCRIM, 2000.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Org. e Trad. de Roberto Machado. 22 ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

MONET, Jean Claude. **Polícia e sociedade na Europa**. São Paulo: Ed. da USP, 2006.

RAMOS, Sílvia. Políticas de Superação da Violência Urbana: o Papel do Estado e da Sociedade. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE VIOLÊNCIA URBANA E SEGURANÇA PÚBLICA. Brasília, 30 e 31 de outubro de 2001. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002, p.179.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policimento comunitário**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da USP, 2002.

SULOCKI, Vitória Amália de Barros Carvalho G. de. **Segurança pública e democracia: aspectos constitucionais das políticas públicas de segurança**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policimento comunitário: como começar**. Tradução de Mina Seinfeld de Carakushanky. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Rio de Janeiro, 1994.