

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO**

Bruna de Freitas do Amaral

**CONTRAPONDO-SE TEORIA E PRÁTICA: pressupostos e desafios para
a implementação do Policiamento Comunitário no Brasil**

**BRASÍLIA
2015**

Bruna de Freitas do Amaral

**CONTRAPONDO-SE TEORIA E PRÁTICA: pressupostos e desafios para
a implementação do Policiamento Comunitário no Brasil**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito, Estado e Constituição.

Orientador: Profº Drº Marcelo da Costa Pinto Neves.

BRASÍLIA

2015

Bruna de Freitas do Amaral

**CONTRAPONDO-SE TEORIA E PRÁTICA: pressupostos e desafios para
a implementação do Policiamento Comunitário no Brasil**

Esta Dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título em Mestre em Direito e aprovada, em sua versão final, pela Coordenação de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Dr.º Marcelo da Costa Pinto Neves

Membro: Dr.º Almir de Oliveira Júnior

Membro: Dr.ª Cristina Zackseski

Suplente: Dr.ª Camila Prando

Brasília, 20 de março de 2015.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade de Brasília pela honrosa oportunidade de fazer parte dessa grande instituição de ensino superior, na qual pude desenvolver e aprimorar meus potenciais acadêmicos.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento da presente pesquisa.

Agradeço ao meu orientador, Prof^o Dr^o Marcelo Neves, por ter acreditado no meu potencial, inspirando-me na busca pelo conhecimento de qualidade e pela sua paciência ao me repassar todos os ensinamentos.

Agradeço ao Pesquisador Dr^o Almir de Oliveira Júnior pelas discussões e críticas feitas a esse trabalho que muito contribuíram para que eu pudesse aprimorá-lo.

Agradeço ao Prof^o Dr^o Laurence Lustgarten por me proporcionar a valiosa experiência de me tornar aluna visitante do Departamento *Socio-Legal Studies* da Universidade de Oxford durante parte do meu Mestrado.

Agradeço aos meus pais, Odenilson e Lucelena, pelo grande exemplo que eles são na minha vida, pelo integral apoio à continuidade dos meus estudos e confiança no meu potencial.

Agradeço à minha irmã, Barbara, pelo seu imenso carinho e companheirismo de sempre.

Agradeço à minha querida amiga e companheira de república, Tuany, por sua generosa amizade e contribuições ao presente trabalho.

Agradeço ao meu namorado Guilherme por todo apoio e incentivo durante esses dois anos de mestrado. Sem o seu companheirismo essa conquista teria sido muito mais difícil.

Agradeço aos meus grandes amigos Karoline e Stanley. Certamente são os dois grandes presentes que eu ganhei por meio do mestrado. A companhia de vocês, sempre tão leve e divertida, tornou a minha caminhada muito mais feliz.

“As atividades policiais também determinam os limites da liberdade numa sociedade organizada, algo essencial para se determinar a reputação de um governo”

David Bayley.

AMARAL, Bruna de Freitas do. **CONTRAPONDO-SE TEORIA E PRÁTICA:** pressupostos e desafios para a implementação do Policiamento Comunitário no Brasil. 2015. 115 f. Dissertação de Mestrado em Direito – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília.

RESUMO

A democratização dos Estados ao redor do mundo demandou modificação das práticas policiais de caráter autoritário, discriminatório e seletivo. Tratou-se de um processo de democratização de todas as instituições componentes da dimensão pública desse novo Estado em formação, do qual a instituição policial não foi uma exceção. Restringindo essa análise ao caso brasileiro, verifica-se que foi preciso elaborar novas formas de atuação policial que fossem capazes de responder aos pressupostos do Estado Democrático de Direito em ascensão. Dentre as modalidades de policiamento que surgiram, destaca-se o policiamento comunitário. Trata-se de um modelo que postula pela participação popular na construção permanente das políticas de segurança pública. A participação do cidadão, associada à filosofia democrática que o modelo emprega, são algumas de suas características capazes de alinhá-lo aos preceitos ideológicos deste Estado Democrático de Direito. Apesar da verificação de que os postulados teóricos do modelo comunitário são adequados para esse tipo de governo, a sua reprodução prática apresenta-se como um grande desafio. Este é o debate central do presente trabalho. A transformação de pressupostos filosóficos em práticas socialmente reproduzidas é uma tarefa de difícil êxito. Nesse contexto, a avaliação da forma como as polícias brasileiras buscaram a realização prática do modelo comunitário, altamente teórico e pouco mensurado em patamares normativos, foi uma das questões enfrentadas nesta dissertação. Trata-se de um processo em que a cultura policial e a realidade social são fatores decisivos para o sucesso desta política.

Palavras-chave: Policiamento Comunitário. Estado Democrático de Direito. Teoria *versus* Prática. Brasil.

AMARAL, Bruna de Freitas do. **CONTRAPONDO-SE TEORIA E PRÁTICA:** pressupostos e desafios para a implementação do Policiamento Comunitário no Brasil. 2015. 115 f. Dissertação de Mestrado em Direito – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília.

ABSTRACT

The States' democratization all over the world demanded for changes in authoritarian, discriminatory and selective police practices. That was a process of democratization of all institutions that formed the public dimension of this new state in constitution. In this case, the Police was not an exception. Focusing the analysis in the Brazilian case, it turns out that it was necessary to develop new forms of policing which could be capable for responding the precepts of the Democratic State of Law on the rise. Among the methods of policing that have arisen, community policing calls attention. This is a model that postulates for the popular participation in the ongoing construction of the public security policies. Citizen participation, as well as its democratic philosophy are some of its characteristics able to align it to the ideological precepts of the Democratic State of Law. Despite the finding that Community Policing theoretical postulates are suitable for that kind of government, its practice reproduction is presented as a challenge. This is the central debate of this work. To turn philosophical assumptions in socially reproduced practices is a difficult task to be completed successfully. In this context, the evaluation of how Brazilian Police turned the Community policing – highly theoretical and little measured in normative levels – in something practical was one of the issues discussed in this dissertation. This is a process in which the police culture and social reality are decisive factors for the success of this policy.

Key words: Community Policing. Democratic State of Law. Theory vs. Practice . Brazil.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO..... | 10 |
| CAPÍTULO 1: A FUNÇÃO DA POLÍCIA NO ESTADO MODERNO..... | 13 |
| 1.1 Segurança e Liberdade: a formação do Estado moderno e o monopólio da força pelo Estado..... | 13 |
| 1.2 O poder coercitivo do Estado: a reprodução do medo face ao Estado..... | 22 |
| CAPÍTULO 2: A DISCUSSÃO SOBRE OS MODELOS DE POLICIAMENTO..... | 27 |
| 2.1 A instituição policial..... | 27 |
| 2.2 Policiamento: formas de atuação policial no contexto social..... | 32 |
| 2.3 Reflexões sobre a função da polícia em um Estado Democrático de Direito: qual a importância do estudo sobre os modelos de policiamento?..... | 46 |
| CAPÍTULO 3: POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: vertente mais democrática..... | 50 |
| 3.1 Os desafios para implementação de um novo modelo de policiamento..... | 50 |
| 3.2 Conceituando o policiamento comunitário: uma prática adequada a um Estado Democrático de Direito..... | 62 |
| 3.3 Procedimentalização: o desafio para a implementação do policiamento Comunitário..... | 75 |
| CAPÍTULO 4: PROCEDIMENTALIZAÇÃO: a análise dos modelos já implementados..... | 77 |
| 4.1 A extrapolação teórica: a imposição prática..... | 77 |
| 4.2 As experiências ao redor do mundo..... | 79 |
| 4.3 A experiência do policiamento comunitário no Brasil..... | 85 |
| 4.3.1 A experiência de São Paulo..... | 87 |
| 4.3.2 A experiência de Minas Gerais..... | 90 |

| | |
|---|-----|
| 4.3.3 A experiência do Rio de Janeiro..... | 93 |
| 4.3.4 A experiência do Distrito Federal..... | 95 |
| 4.4 As contradições práticas à teoria do policiamento comunitário..... | 97 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 105 |
| REFERÊNCIAS | 109 |
| ANEXOS..... | 114 |
| Anexo A – Autorização para utilização de pesquisa inédita realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a Universidade Federal do Rio de Janeiro e a Fundação João Pinheiro..... | 115 |

INTRODUÇÃO

A histórica violência e autoritarismo policiais, associados à perda de legitimidade desta instituição após a democratização dos Estados ao redor do mundo, culminaram em um movimento por reformas das ações policiais, impulsionado especialmente por acadêmicos e ativistas de direitos humanos. No Brasil, o movimento pela democratização da polícia ocorreu de forma simultânea ao levante contra o regime militar, sendo esta uma demanda que ganhou maior legitimidade e expressa legalidade após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A abertura democrática brasileira, portanto, ocasionou na necessidade de revisão das práticas policiais. O autoritarismo e a alta discricionariedade não mais seriam tão facilmente reproduzidos e aceitos. Nesse contexto, a polícia precisou adaptar-se a fim de se encaixar ao novo modelo de Estado que surgia, o que impulsionou a reflexão sobre novas formas de policiamento. Entre os novos modelos propostos, encontra-se o policiamento comunitário.

O policiamento comunitário, dentre todos os modos de atuação policial, possui uma característica que o destaca. Trata-se de um modelo que busca promover a participação popular no processo de elaboração de políticas de segurança pública. A participação é a chave mestra desta modalidade de policiamento. Ela é a razão pela qual se afirma que o modelo comunitário é uma prática alinhada à filosofia de um Estado Democrático de Direito. Por meio do policiamento comunitário, promove-se o compartilhamento da responsabilidade pela promoção da segurança pública. Os cidadãos são convidados a discutir e a pensar, conjuntamente com os agentes de segurança, sobre as estratégias mais adequadas para a solução dos problemas de segurança envolvendo aquela determinada localidade da qual fazem parte.

Em uma análise eminentemente teórica, o policiamento comunitário dispõe de alta potencialidade para tornar-se uma medida de atuação policial mais democrática e menos lesiva às garantias cidadãs. No entanto, desafios práticos permeiam a sua implementação. Enquanto um modelo que dispõe de alto teor filosófico, sua aplicação prática deixa brechas para tomada de medidas inéditas pelos executores da política.

O que se observou, de acordo com as experiências de policiamento comunitário no Brasil, é que este modelo pode produzir situações e estratégias de segurança que são incompatíveis com as prerrogativas teóricas do modelo. A sua aplicação prática, portanto, é complexa, verificando-se o grande desafio de se traduzir postulações teóricas em resultados práticos.

Com o intuito de abarcar a complexidade que a temática apresentada dispõe, o presente trabalho foi dividido em quatro capítulos.

O primeiro capítulo foi dedicado à discussão sobre a função da instituição policial no Estado Moderno. Foi debatido sobre o papel da polícia para a legitimação e reprodução cotidiana da força do Estado face ao cidadão. A argumentação construída estabeleceu uma relação entre a organização policial e o Estado, mostrando a forma como esses dois elementos se fortalecem reciprocamente. Toda essa construção filosófica foi desenvolvida pautando-se no paradigma “segurança *versus* liberdade”, demonstrando que há uma relação conflituosa entre o interesse do Estado e o interesse dos cidadãos. O embate surge quando um desses elementos tenta sobrepor-se ao outro. Apesar dos cidadãos ansiarem por segurança, eles também almejam liberdade. Em contrapartida, o interesse do Estado centra-se exclusivamente na promoção da segurança, o que termina por restringir parte da liberdade dos cidadãos. Neste contexto, caso a segurança estatal tenha pretensão de ser absoluta, a liberdade dos cidadãos será gravemente lesada. Diante desse cenário de inconformidade, a polícia é a instituição responsável por tentar harmonizar esses interesses dissonantes.

No segundo capítulo, partindo-se da discussão anteriormente formulada quanto à função da instituição policial e a sua essencialidade na dinâmica do Estado Moderno, caminhou-se para a discussão quanto aos modelos de policiamento possíveis. Este capítulo foi dedicado à reflexão e conceituação das modalidades de policiamento já elaboradas e aplicadas, as quais possuíam alguma repercussão experimental e teórica capaz de subsidiar a análise feita. Majoritariamente, tratou-se das formas de policiamento idealizadas por pesquisadores das universidades norte-americanas e aplicadas em suas bases policiais a partir da década de setenta, quando houve uma intensificação da produção acadêmica sobre a temática. Tais pesquisas muito influenciaram as polícias brasileiras, chegando-se a experimentar várias delas no Brasil.

Após o estudo sobre as modalidades de policiamento, o terceiro capítulo foi destinado à análise do policiamento comunitário. Face à observação comparativa estabelecida no capítulo antecessor, o modelo comunitário apresentou-se como a espécie de policiamento que melhor se adequava à filosofia de um Estado Democrático de Direito. Os critérios de participação popular e a previsão de controle externo das atividades policiais foram os quesitos cruciais nessa classificação. No entanto, fez-se a ressalva de que as observações desenvolvidas ainda estavam restritas a uma análise eminentemente teórica, o que exigiu uma contraposição prática à teorização exposta. A procedimentalização dessa filosofia não se

apresentava como uma questão secundária, sendo complexa e desafiadora a sua elaboração e realização cotidiana.

Neste contexto, coube ao quarto capítulo a verificação da reprodução empírica do policiamento comunitário nas experiências brasileiras. Para tanto, foi utilizada a pesquisa, ainda inédita¹, elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e a Fundação João Pinheiro (FJP). A referida pesquisa dirigiu sua investigação às instituições participativas existentes no âmbito da segurança pública brasileira, focando-se em programas impulsionados por organizações policiais. O conteúdo prático desta pesquisa contribuiu para ressaltar a apontada problemática da procedimentalização. Na aplicação do modelo, observou-se que a participação popular, principal característica democrática deste formato de policiamento, era também sua maior fragilidade. A participação dos cidadãos prestava-se, não raras vezes, a endossar posturas policiais autoritárias e discriminatórias face às minorias, denotando-se deficiências na reprodução dos preceitos democráticos norteadores da política.

Dessa forma, notou-se uma colisão entre teoria e prática quando verificada a aplicação do policiamento comunitário. A complexidade repousava, portanto, na contraposição entre as dimensões filosófica e empírica do modelo. Expondo a questão de forma simplista, observou-se que, enquanto os pressupostos teóricos do policiamento comunitário alçavam altos voos, sua prática andava a passos curtos. No processo de implementação do modelo, deparava-se com diversas variáveis imprevisíveis a um estudo estritamente teórico. Dentre elas, destacaram-se a cultura e corporativismo policiais e o alinhamento ideológico antidemocrático da população.

Resta, portanto, exposto o desafio da compatibilização entre preceitos *teóricos/filosóficos* e *pragmáticos* que a temática envolve. Esta é a questão central do debate promovido ao longo deste trabalho. É importante ressaltar que a pesquisa realizada não teve a pretensão de dar uma resposta final para esta problemática. O foco do trabalho foi a exposição das contradições que afloravam no momento da realização prática do modelo. A distância entre prática e teoria não é uma equação precisa. Resultados imprevistos e indesejados podem surgir, o que justifica e ressalta a importância da avaliação desenvolvida.

¹ A pesquisa, ainda não publicada, foi disponibilizada para a sua veiculação na presente dissertação por meio de autorização expressa de sua coordenação, lotada na “Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia” (DIEST), representada neste ato por Almir de Oliveira Júnior, conforme documento disposto no Anexo-A deste trabalho.

CAPÍTULO 1: A FUNÇÃO DA POLÍCIA NO ESTADO MODERNO

1.1 Segurança e Liberdade: a formação do Estado moderno e o monopólio da força pelo Estado

A análise da aplicação das premissas de “segurança” e “liberdade” permite inferir que, a depender da sua realização prática, tais preceitos podem tanto complementar-se quanto colidirem. A consolidação do Estado-moderno trouxe como paradigma o desafio do estabelecimento desse difícil equilíbrio. Liberdade e segurança são condicionantes que se fortalecem mutuamente desde que nenhuma delas tenha a pretensão de ser única, suprimindo a outra. A segurança como potência absoluta subjaz a liberdade. Em contraposição, a liberdade máxima torna impossível a reprodução da vida cotidiana de forma segura.

A forma como as relações sociais foram estabelecidas historicamente e buscaram adequar o balanceamento das duas premissas expostas são temas que instigaram o estudo de diversos teóricos do Estado-moderno. Dentre as correntes mais aceitas pelos juristas, a teorização contratualista é uma relevante vertente. Thomas Hobbes, seu principal precursor, dispõe de especial destaque. Durante sua vida, presenciou a transição inglesa de um regime monárquico absolutista para um regime parlamentar, período marcado pelos dez anos da Guerra Civil Inglesa, de 1642 a 1651. A vivência desse momento histórico influenciou suas obras e pensamentos, permitindo-o inferir quanto à condição natural do homem² que, enquanto ser egoísta por natureza, seria capaz de travar uma guerra de todos contra todos a fim de defender seus interesses.

Diante da notoriedade do enfraquecimento do poder monárquico e a consequente descentralização de poder, Hobbes, em contrapartida, postulou em seus trabalhos por um Estado centralizado na figura do poder soberano, o qual via como o único capaz de conter os instintos naturais do homem e estar alheio a qualquer forma de contestação.

Hobbes argumenta pela defesa de apenas três regimes verdadeiros capazes de constituir o poder soberano, os quais se dividem entre monárquico, democrático e aristocrático:

A soberania reside em um homem ou em uma assembléia de mais de um. Quando o representante é um só homem, o governo chama-se monarquia. Quando é uma

² LOADER, Ian; WALKER, Neil. **Civilizing Security**. Cambridge: Cambridge University Press. 2007, p. 40.

assembléia de todos os que se uniram, é democracia ou governo popular. Quando é uma assembléia apenas de uma parte, chama-se aristocracia.³

Para o autor, as demais formas de governo seriam apenas derivações dessas três formas fundamentais, o que justifica o foco apenas nestes três preceitos. A principal contribuição do filósofo, contudo, não é aquela adstrita à sua formulação quanto aos regimes de poder, mas à sua construção sobre a origem da formação dos Estados, cuja existência teoricamente provinha da pactuação entre poder soberano e súditos, asseverando por uma concepção individualista, em que cada homem, um por um, estabeleceu em aliança. Ressalta-se que, aqueles cujos votos foram vencidos pela maioria também se submeteram, por dever, ao pacto, viabilizando o estabelecimento da paz.

Por meio da determinação do pacto, as decisões emanadas pelo poder soberano, independentemente de qualquer das três modalidades de poder em vigor, deveriam ser adotadas como se fossem expressões da vontade de todo e qualquer súdito, cuja observância é essencial para a convivência dos cidadãos “em paz uns com os outros” e para a sua proteção “dos restantes homens.”⁴

A preocupação com a manutenção da paz e promoção da segurança são temas de grande relevância para Hobbes. A centralidade de todos os poderes no poder do soberano, de forma incontestável, visava à instauração de um Estado forte, que minasse dissidências.

O bem mais importante para Hobbes, conforme verificável em *Leviatã*, era a segurança, pois este foi posto como o único preceito capaz de gerar ruptura com o poder soberano. A incapacidade de promoção da proteção aos súditos era, para o pensador, a única escusa capaz de quebrar o pacto. Compreendia que o “direito que por natureza os homens têm de defender-se a si mesmos não pode[ria] ser abandonado através de pacto algum.”⁵

Na perspectiva hobbesiana a segurança foi, portanto, o principal fundamento da formação do Estado-nação. A busca pela segurança era a justificativa para o início e fim de tudo. À sua efetividade atribuía-se o estabelecimento ou a quebra do contrato.

Ian Loader e Neil Walker, ao debruçarem sua análise nas teorizações hobbesianas, ressaltam que a obra “*Leviatã*” é um marco teórico quando se discute a questão da segurança. Para esses autores, há dois motivos que justificam esse posicionamento. O contratualismo, por si só, poderia ser considerado o primeiro. Os contratantes, por meio de um acordo racional de

³ HOBBS, Thomas. *Leviatã*: ou matéria, forma de poder de um Estado eclesiástico e civil. Tradução: Alex Martins. Revisão: Ruy Cintra Paiva e Saulo Krieger. São Paulo: Martin Claret, 2002, p. 140.

⁴ HOBBS, Thomas. *Leviatã*: ou matéria, forma de poder de um Estado eclesiástico e civil. Tradução: Alex Martins. Revisão: Ruy Cintra Paiva e Saulo Krieger. São Paulo: Martin Claret, 2002, p. 132.

⁵ *Ibid.*, p. 166.

interesse próprio, promovem um acordo em que todos são protegidos contra os instintos naturais de todos, com uma promessa de paz por meio da remoção ou contenção do medo básico institucional – o medo da morte⁶. Trata-se, portanto, de um pacto por segurança. Quanto ao segundo, este está relacionado à forma abstrata com que Hobbes concebe o Estado, separando-o tanto do poder soberano, quanto dos governados. Esse modelo previsto pelo filósofo seria capaz de obter a obediência de governados e governantes conjuntamente, o que decorre da abstração formulada, pois ela permitiu que a figura do Estado não se confundisse com nenhuma das partes pactuadas, o que, hipoteticamente, permitiu a extensão da força estatal sobre todos.⁷

Além do posicionamento de Loader e Walker, outros autores também apontam para a correlação que Hobbes estabelece entre segurança e Estado, determinando a primeira como pré-requisito do segundo. A capacidade de garantir a segurança seria a essência da criação e sustentação do Estado pactuado, sendo o individualismo a principal característica dos homens participantes dessa nova instituição. Macpherson, partindo da análise do individualismo presente na obra de Hobbes, fundamenta que o caráter individualista burguês em ascensão influenciou a compreensão política do autor. Tratava-se do momento histórico da mudança ideológica que caracterizou a passagem da sociedade feudal para a sociedade capitalista. Segundo Macpherson, a segurança deveria proteger as atividades econômicas. Para que a liberdade econômica se consolidasse era essencial que a segurança garantisse o mercado e o domínio do capital, propiciando o individualismo e a competitividade, que conjuntamente formariam o “domínio competitivo do material”⁸. Esse é um ponto considerado pelo estudioso como crucial na teoria do Estado de Hobbes. Segundo ele, o pacto pela formação do Estado, provedor da segurança, tinha por objeto represar o medo que o homem sente um pelo outro, de forma a garantir tranquilidade para que cada um pudesse buscar a sua fortuna individualmente.

Reitera-se, portanto, que, apesar de se configurar como um pacto coletivo, o acordo entre soberano e súditos era individual por essência e cada cidadão deveria aderi-lo

⁶ LOADER, Ian; WALKER, Neil. **Civilizing Security**. Cambridge: Cambridge University Press. 2007, p. 40-41.

⁷ *Ibid.*, p. 43.

⁸ “It is, not merely that men seek material gain, but that the competitive search for gain is a constant drive dominating the whole character of the individual. ‘The most frequent reason why men desire to hurt each other, ariseth hence, that many men at the same time have an appetite to the same thing; which yet very often they can neither enjoy in common, nor yet divide it; whence it follows that the strongest must have it, and who is strongest is decided by the sword.’ Hence again the fear each has of the other where there is no power able to overawe them all, and hence each man's need to be a member of a society which will have that power. The postulate of the dominance of competitive material appetites is crucial to Hobbes's theory of the state. And it is clearly derived from the behaviour of man in bourgeois society.” MACPHERSON, C. B. **The political theory of possessive individualism: Hobbes to Locke**. Oxford: Oxford University Press. 1962, p. 527.

isoladamente. Ainda que a vontade individual fosse suprimida face à decisão da maioria, a capacidade de postulação e o direito à manifestação e anuência (ou não), de modo individualizado, são as principais características que atribuem legitimidade ao acordo produzido. O individualismo, portanto, é “pressuposto obrigatório das modernas teorias contratualistas do Poder”.⁹

Simone Goyard-Fabre, ao se debruçar à questão, pontua que “as linhas mestras da teoria do Estado Moderno, conforme dispõe as obras hobbesianas,” residem nas “capacidades de comando e de regulação do Poder”, as quais procedem do “*humanismo* jurídico, de uma concepção *individualista e igualitarista* da existência pública, embasada em um *racionalismo* estrito.”¹⁰ Nesse ponto, ressalta-se que o individualismo de Hobbes era propulsor da segurança, pois os indivíduos participantes da esfera pública eram resguardados individualmente, sendo que, também individualmente, poderiam promover a quebra do contrato caso a segurança não lhes fosse garantida.

Quando se trata da centralização da força no Poder Soberano, que retira o poder de autodefesa do homem e o transfere para o Estado, nota-se que o igualitarismo hobbesiano também atribuiu legitimidade para a justificação dessa nova dinâmica. Apesar de pertencer ao período setecentista, em que a hierarquização social era notória, Hobbes não teoriza por uma sociedade estratificada. Em posicionamento diametralmente oposto, postula por uma sociedade formada por homens iguais. Segundo análise de Macpherson, com a projeção burguesa, a ordem social já não dependia mais da manutenção da hierarquia. Ainda que ela fosse uma realidade prática, filosoficamente sua sustentação estava comprometida. Para o autor, Hobbes, sensível à evidência dos fatos, acreditava que a dinâmica do mercado é que disporia quanto aos valores e direitos sob os quais todos seriam igualmente governados e estariam igualmente inseguros.¹¹

A defesa da igualdade desempenha um papel central no argumento de Hobbes pela irradiação de toda a força para o Estado, justificando que “a segurança do povo requer, da parte daquele ou daqueles que detêm o poder soberano, que a justiça seja administrada com igualdade em todos os escalões do povo.”¹²

⁹ GOYARD-FABRE, Simone. **Os princípios filosóficos do direito político moderno**. Tradução de Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes. 2002, p. 80.

¹⁰ *Ibid.*, p. 75.

¹¹ MACPHERSON, C. B. **The political theory of possessive individualism: Hobbes to Locke**. Oxford: Oxford University Press. 1962, p. 89.

¹² HOBBS, Thomas. **Leviatã**: ou matéria, forma de poder de um Estado eclesiástico e civil. Tradução: Alex Martins. Revisão: Ruy Cintra Paiva e Saulo Krieger. São Paulo: Martin Claret, 2002, p. 251.

Ao se posicionar pelo princípio da igualdade, Hobbes, diversamente da estratégia de seus antecessores, não precisou recorrer ao artifício do sobrenatural para fundamentar sua teorização. De acordo com o estudioso Macpherson: “*Before Hobbes, everything had conspired to make political thinkers reply on standards of value and entitlement imported from outside the observed facts.*”¹³ O recurso à racionalidade foi o instrumento crucial para a justificação desse novo modelo. Segundo Hobbes, para a promoção de um contrato entre iguais, a racionalidade, por si só, era capaz de responder à expectativa da eficiência esperada de toda forma de pactuação. O artifício ao sobrenatural, portanto, anteriormente utilizado para legitimar sociedades hierarquizadas, foi abandonado, utilizando-se como embasamento esses dois novos critérios fundantes: igualdade e racionalidade.

Quando se trata da questão da igualdade, verifica-se que o contratualista Locke, apesar das suas diferenças teóricas em relação a Hobbes, alinha-se com o posicionamento de seu antecessor quanto a esse aspecto. Em seu trabalho “Segundo Tratado sobre o Governo”, o autor assevera que a igualdade deve ser pressuposto para o estabelecimento de um governo, ao justificar pela absoluta evidência de “[...] que criaturas da mesma espécie e posição, promiscuamente nascidas para todas as mesmas vantagens da natureza e para o uso das mesmas faculdades, devam ser também iguais umas às outras, sem subordinação ou sujeição [...]”¹⁴. Completa, ainda nessa mesma passagem, que caso houvesse uma vontade para a diferenciação entre as criaturas, “o Senhor e amo de todas elas, mediante qualquer declaração manifesta de Sua vontade”¹⁵, determinaria que assim o fosse. Em face de sua omissão, é dedutível a imposição da igualdade como imperativo.

No discurso liberal do inglês Locke, filósofo do século XVII, o argumento pela igualdade aparece ligado ao conceito de liberdade¹⁶. Para Locke, os homens são naturalmente livres, de forma que “[...] todas as suas sociedades políticas tiveram início a partir de uma união voluntária e no mútuo acordo de homens que agiam livremente na escolha de seus governantes e formas de governo.”¹⁷

¹³ MACPHERSON, C. B. **The political theory of possessive individualism: Hobbes to Locke**. Oxford: Oxford University Press. 1962, p. 89.

¹⁴ LOCKE, John. **Dois Tratados sobre o governo**. Tradução de Júlio Fischer. São Paulo: Martins Fontes. 2005, p. 382.

¹⁵ *Ibid.*, p. 382-383.

¹⁶ “[...] esses homens [que constituíam sociedades sem formas definidas de governo, em especial no continente americano], evidentemente, eram de fato *livres* e qualquer que seja a superioridade que alguns políticos atribuiriam hoje a qualquer deles, eles mesmos não a alegavam, mas eram, por consentimento, todos *iguais*, até que, pelo mesmo consentimento, estabeleceram governantes”. LOCKE, John. **Dois Tratados sobre o governo**. Tradução de Júlio Fischer. São Paulo: Martins Fontes. 2005, p. 474.

¹⁷ *Ibid.*, p. 474.

Contrapondo o posicionado político de Locke em face de Hobbes, Norberto Bobbio pondera que:

Ora, o que caracteriza o contrato social de Locke, em confronto com o de Hobbes, é o fato que a renúncia aos direitos naturais, em vez de ser *quase total* – abrangendo todos os direitos, exceto o direito à vida –, é *parcial*, compreendendo o direito de fazer justiça por si mesmo, o qual [...] era o motivo principal da degeneração do estado da natureza em estado de guerra: em vez de renunciar a todos os direitos, exceto um, na concepção de Locke, os associados conservam todos eles, com uma única exceção.¹⁸

Em Locke há, portanto, uma limitação nas atribuições do poder do Estado em comparação à postulação hobbesiana. De acordo com o pensamento lockeano, em oposição à teorização de Hobbes, não se deve restringir, em absoluto, os poderes das instituições econômicas, familiar e religiosa. Logo, parte da vida do homem deve ocorrer fora do âmbito do Estado, de forma independente.¹⁹

Locke, ainda em dissenso ao seu antecessor, defende que a descendência não é medida de coerção suficiente para vincular o descendente às decisões tomadas pelos seus antecessores:

É certo que alguém que por si mesmo firma compromissos ou faz promessas assume, dessa forma, uma obrigação, mas não pode por nenhum pacto que seja obrigar seus filhos ou descendentes. Quanto ao filho, ao se tornar homem, sendo em tudo tão livre quanto ao seu pai, nenhum ato deste pode dispor da liberdade do filho mais da que qualquer outra pessoa.²⁰

A liberdade natural, inata a todo homem, impede que qualquer um seja cerceado do seu direito de escolha para a livre pactuação, ainda que esta decorra de acordo anterior tomado por predecessor. Em Hobbes, o acordo postulado pelo antecessor, na transição do estado de natureza para a formação do Estado, deveria, por obrigação, ser mantido pelo descendente. A única ressalva, motivadora da quebra do contrato, era a defesa do direito à própria vida diante da incapacidade do soberano em preservá-la perante as ameaças dos inimigos.

Nesse diapasão, na teoria lockeana, o incremento da liberdade minimizou a subordinação do indivíduo ao Estado, deixando-o livre para a promoção de novos arranjos governamentais, segundo a determinação de sua vontade.

Enquanto Locke define que aos poderes do Estado choca-se o poder das instituições outras que permeiam a vida do indivíduo, como já denominadas: família, religião e

¹⁸ BOBBIO, Norberto. **Locke e o Direito Natural**. Tradução de Sergio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2. ed. 1997, p. 223.

¹⁹ *Ibid.*, p. 223

²⁰ LOCKE, John. **Dois Tratados sobre o governo**. Tradução de Júlio Fischer. São Paulo: Martins Fontes. 2005, p. 489.

organizações econômicas; na teorização Hobbesiana, os poderes do Estado são ilimitáveis, do que decorre a maior força e controle exercidos pelo Estado em sua fundamentação.

Ao analisar esses dois autores, extrai-se que seu principal ponto de convergência é a definição de um modelo de Estado originado pela pactuação dos cidadãos para a formação de governo que permitisse a saída do estado de natureza para a vida em sociedade, diferenciando entre si quanto ao grau de ingerência e poder de coerção dessa instituição sobre os governados.

Essas formas hipotéticas da origem do Estado Moderno são contestadas na visão empírico-social de Weber. Segundo o posicionamento deste autor, a formação do Estado significou a centralização, nesta instituição, do monopólio legítimo da força, cujo poderio era adstrito aos limites do território demarcado. Conforme argumenta:

Hoje, o Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o ‘território’, faz parte da qualidade característica -, reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer coação física na medida em que o Estado o permita. Este é considerado a única fonte do ‘direito’ de exercer coação.²¹

O discurso pela centralização da força na figura do Estado é elementar na fundamentação weberiana. Nesse ponto, verifica-se que os três autores se alinham. Hobbes, Locke e Weber, partindo de pressupostos conflitantes entre si, convergem quanto à atribuição total da capacidade de coerção e punição ao Estado. A observância de tal preceito era essencial para a viabilidade do governo.

Para Weber, esse poderio exercido pelo Estado gozava de eficiência por desfrutar de legitimidade, ou, como ele mesmo ressalta, de crença em sua legitimidade.²² Os fundamentos da legitimidade da dominação, que para o pensador eram conceituados como justificações internas, constituíam-se em três: autoridade do “eterno ontem”, autoridade do *dom de graça* pessoal e dominação em virtude da legalidade. Sucintamente, a autoridade do “eterno ontem” constituía aquela do “*costume* sagrado por validade imemorable e pela disposição habitual de respeitá-lo”²³, em outras palavras, a “dominação ‘tradicional’”²⁴. Quanto à segunda modalidade, esta trata da autoridade insuflada pela “entrega pessoal e a confiança pessoal em

²¹ WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão Técnica: Gabriel Cohn. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 1999. Vol. 2, p. 525-526.

²² *Ibid.*, p. 526.

²³ *Ibid.*, p. 256.

²⁴ *Ibid.*, p. 256.

revelações, heroísmo ou outras qualidades de líder de um indivíduo”²⁵; conforme denomina o autor, é a dominação por meio do carisma. Já o terceiro fundamento apóia-se na crença nos “*estatutos* legais e da competência objetiva, fundamentada em regras racionalmente criadas”²⁶, que decorre, portanto, do poder coercitivo das normas postas.

Além de postular sobre as formas de legitimação do poder, Weber pondera sobre a organização burocrática mais descentralizada, de forma a responder ao processo histórico que perpassa o século XVII e deságua no século XIX:

What Weber offers here is a succinct theoretical distillation of the sociohistorical processes that from the seventeenth to the nineteenth century saw the modern (European) state wrest the ‘right’ to use violence dispersed local centres of power and authority and consolidate for itself the institutional resources required to secure both its external borders (the military) and the civil peace within those borders (the police) (see e.g. Elias 1939/1982; Tilly 1975; Liang 1992). By monopolizing the means of physical violence the state was, in short, able to assert and defend its own interests in the post-Westphalian world of sovereign states, as well as threatening and prevailing over alternative sources of violence (and forms of free-riding) in the domestic arena.²⁷

A estruturação do poder dentro das fronteiras estatais por meio do estabelecimento da burocracia e a preocupação com o papel do funcionário público nesse processo são temas de grande reflexão para Weber. Para o sociólogo, esses indivíduos eram os braços de atuação do estado, residindo nesse ponto a sua relevância. A descentralização exigiu implantação de um funcionalismo que fosse capaz de responder às demandas locais em concordância com a postura das autoridades centrais. Para tanto, houve o estabelecimento de competências oficiais fixas; imposição de hierarquia de cargos; documentação de todos os atos administrativos e intensa instrução sobre as matérias; emprego da força plena de trabalho do funcionário e determinação de regras administrativas gerais.²⁸

Dentre todas essas prerrogativas destacadas por Weber, a hierarquia é de especial interesse quando se trata da questão dos agentes públicos ligados à segurança. A hierarquia permite o controle das atividades desempenhadas pelos funcionários de baixo escalão por seus superiores, o que previne a pluralização de decisões, ao menos quanto aos temas que versam

²⁵ WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão Técnica: Gabriel Cohn. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 1999. Vol. 2, p. 256.

²⁶ *Ibid.*, p. 256.

²⁷ LOADER, Ian; WALKER, Neil. **Civilizing Security**. Cambridge: Cambridge University Press. 2007, p. 26.

²⁸ WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão Técnica: Gabriel Cohn. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 1999. Vol. 2., p. 198-200.

sobre os assuntos mais relevantes. Tal modelo engessa as inovações e propaga a homogeneidade.

Essa burocratização que Weber descreveu na segunda metade do séc. XIX foi verificada por David Garland quando da promoção da estruturação da nova polícia dos anos setenta até os dias atuais nos EUA e Reino Unido, que primou pelo controle de forma descentralizada, viabilizado por meio da intensificação da burocratização – período que o estudioso denomina como “fase pós-burocrática da instituição”²⁹, em que “tecnologias de informação e as novas técnicas gerenciais se combinaram para produzir maior controle de recursos e condutas mais dirigidas, pontuais”³⁰.

A polícia e o exército, por meio da atribuição do monopólio da violência weberiano ao Estado, assumiram posição chave para a efetividade do poder coercitivo estatal. Norbert Elias ressalta que essas duas instituições compõem os órgãos de execução do poder estatal³¹, responsáveis pela pacificação a nível intraestatal. Para angariar plausibilidade ao seu argumento, Elias contrapõe as condições de segurança em patamar nacional e internacional. Até os limites fronteiriços de um Estado, a efetividade da segurança é garantida pelos seus retrocitados órgãos executores. Em escala internacional, contudo, apesar da existência de agências mediadoras como a ONU e a Corte Internacional de Justiça de Haia, não há um órgão que concentre o monopólio legítimo da violência, inferindo o autor que “assim como as tribos eram antes uma ameaça para outras tribos, da mesma forma os estados são hoje ainda um constante perigo para outros estados”³² (tradução livre). Destaca-se, portanto, a imprescindibilidade das agências de segurança para a viabilidade do poder de coerção estatal, ao verificar que a sua inexistência culmina na impossibilidade de garantia da manutenção de relações pacificadas, podendo ocorrer a quebra do *status quo* de acordo com interesses de qualquer dos participantes da relação, seja ela entre Estado/cidadão, ou, conforme especificado no caso exemplificado, Estado/Estado.

De todo exposto, reitera-se que a busca pela segurança foi a chave mestra para a fundação do Estado Moderno. A defesa da segurança dos cidadãos e manutenção de relações pacificadas entre os mesmos foram os grandes argumentos condutores das teorizações

²⁹ GARLAND, David. A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Tradução de André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan. 2008. p. 368.

³⁰ *Ibid.*, p. 368.

³¹ ELIAS, Norbert. Violence and Civilization. In: KEANE, John (ed.). **Civil Society and the State: new european perspectives**. London; New York: Verso. 1988. p. 179.

³² “As tribes were earlier a danger to other tribes, so states today are still a constant danger to other states.” Cf: ELIAS, Norbert. Violence and Civilization. In: KEANE, John (ed.). **Civil Society and the State: new european perspectives**. London; New York: Verso. 1988. P. 180

filosóficas desde Hobbes, passando por Locke e culminando em Weber. Frisando-se que o presente tópico não tem a pretensão de exaurir um tema que, por si só, reclamaria a dedicação de muitas outras páginas, objetiva-se nesse item ressaltar a importância da segurança como questão central para a fundação do Estado Moderno.

A atribuição, ao Estado, do dever de garantir a segurança e o poder de punir são pontos de convergência desses autores. Ainda que haja consenso quanto à centralização desses poderes na figura do Estado e seus agentes, a forma por meio da qual essas atividades se desenvolvem na prática é tema pouco pacífico. O incremento do poderio da organização estatal acarreta na diminuição da liberdade do indivíduo. Quanto maior o poder de ingerência dos agentes oficiais sobre os cidadãos, maior o cerceamento da liberdade destes. A formação do Estado Moderno trouxe consigo a problemática da dicotomia “segurança *versus* liberdade”. Trata-se de uma relação de equilíbrio delicado, em que o vício ocorre quando um dos fatores tem a pretensão de preponderar sobre o outro. Deve-se ponderar, portanto, quanto à extensão do poder coercitivo estatal. A sua extrapolação compromete o gozo das liberdades individuais dos cidadãos.

1.2 O poder coercitivo do Estado: a reprodução do medo face ao Estado

A abdicação dos poderes naturais do homem, e a sua subsequente outorga ao Estado, acarretou na tensão quanto ao limite do poder de ingerência estatal sobre a liberdade cidadã. A formação do Estado Moderno suscitou a emergência da crítica sobre o seu poder coercitivo, o qual procurou, por meio da construção da secularização da autoridade, legitimar sua atuação interventiva.

Nessa nova construção teórica, o recurso à racionalização defensora da igualdade e liberdade, conforme amplamente defendido pelos teóricos dos séc. XVII e XVIII, apresentou-se como importante arma para restringir o domínio estatal ilimitado, indicando-se Locke como o seu principal precursor. Os fundamentos da igualdade e liberdade formaram o argumento fomentador da reivindicação da necessidade de limitação e restrição desse poderio estatal.

Como freio de contenção, a justificativa da garantia de segurança é argumento utilizado para legitimar a intervenção do Estado, cerceadora de liberdade. O desafio é equilibrar a tensão permanente entre a liberdade do indivíduo e o poder de ingerência estatal. Quanto maior o poder de interferência do Estado, menor o poder de livre escolha do cidadão. A regulamentação e vigilância cada vez mais ostensiva sobre o cidadão impactam o seu poder

de escolha. Há, na contemporaneidade, uma normatização cada vez mais incisiva sobre temas que eram reservados apenas à sua autodeterminação. A existência de um número espantoso de leis em vigor é um forte indício desse processo contínuo. A título de exemplificação, cita-se o direito de família. Nesse caso, houve a redução do poder da instituição da família e o aumento do poder estatal, que passou a estender sua atuação a campos antes não tocados.

Ainda que se possa reconhecer benefícios de uma atuação Estatal de normatização mais ampla, por exemplo, ao se verificar que a especificidade da Lei Maria da Penha resguarda os direitos da mulher, parte mais vulnerável da relação familiar, ressalta-se que a ingerência cada vez mais incisiva do Estado sobre os cidadãos reflete no grau de liberdade desfrutada pelos últimos.

Almir de Oliveira Júnior vai além nessa questão. Analisa que o aumento da demanda por serviços públicos, entre eles a própria segurança, legítima ainda mais a já destacada “intervenção do Estado na vida dos cidadãos, via atuação policial”³³. Citando Gusfield, o autor argumenta que:

Problemas anteriormente definidos como de natureza privada, acabam sendo reavaliados como públicos, sendo essa uma tendência histórica avassaladora (Gusfield, 1981). Tal tendência leva a uma complexidade crescente da atividade policial, dado o grande número de códigos e leis que incidem diretamente em comportamentos que se tornam passíveis de vigilância e controle, além das intervenções em termos de outros tipos de assistência.³⁴

A atuação policial, faceta mais visível do Estado, debruça-se em garantir, de forma coercitiva, o cumprimento das determinações estatais. Destaca-se que, ainda que haja um empenho das forças de segurança para assegurar a aplicação das normas, para que uma lei atinja sua eficácia social, há outros fatores que devem ser ponderados para que seja verificável sua reprodução na comunidade.

Nobert Elias traz uma contribuição importante sobre a temática. Afirma que a dominação pelo Estado ganha real eficiência quando a coerção passa a se dar de forma invisibilizada. O próprio indivíduo desenvolve os freios psicológicos de autocontenção. Desde a mocidade, o indivíduo é condicionado a agir de forma a corresponder aos estímulos dados pelo ambiente externo, e conduzido a corresponder conforme as expectativas esperadas. O autor evidencia que a essa pressão, que ocorre de forma uniforme ajustando o indivíduo

³³OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de. **Cultura de polícia**: cultura e atitudes ocupacionais entre policiais militares em Belo Horizonte. 2007. 212 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, p. 75.

³⁴*Ibid.*, p.75.

continuamente a estrutura social imposta, é promovida apenas em parte pela sociedade, ressaltando que a

[...] compulsão real é a que o indivíduo exerce sobre si mesmo, seja como resultado do conhecimento das possíveis consequências de seus atos no jogo de atividades entrelaçadas, seja como resultado dos gestos correspondentes de adultos que contribuíram para lhe modelar o comportamento em criança.³⁵

No plano da eficácia, a coerção estatal é socialmente verificável e reproduzida quando introjetada pelo cidadão. A absorção do discurso oficial e a sua legitimação, de modo consciente ou não, pelo indivíduo (seu receptor) é indispensável para a titularização da força física pelo Estado.

O ganho de complexidade que as relações humanas adquiriram com o passar dos séculos, ao que Elias denomina como processo civilizador, foi fomentado por essa crescente diferenciação da sociedade, cuja interdependência a um número exponencialmente crescente de indivíduos tornou as relações humanas cada vez mais sofisticadas, o que acarretou na transformação das relações sociais. Adotando uma vertente diametralmente oposta à teorização hobbesiana, Elias defende que a formação do estado moderno não decorreu de um processo racionalizado, mas sim como fruto das modificações e das adaptações sociais.

Em contraposição à abstração hobbesiana, a contribuição mais destacada de Elias consiste na sua centralização em aspectos subjetivos do indivíduo, e a forma com que este responde aos impulsos provenientes da coletividade. Hobbes, diferentemente, centra a sua análise, de forma preponderante, na dinâmica social, em prejuízo da subjetividade do cidadão.

A discussão sobre segurança pública envolve, contudo, a análise dos aspectos objetivos presentes na dinâmica social – mas também, a receptividade do cidadão às medidas estatais. Nesse ponto, a questão que Elias propõe sobre o autocontrole merece destaque. Para o autor, concomitantemente ao estabelecimento de uma “organização central mais estável, uma monopolização mais firme da força física”³⁶, ocorreu o desenvolvimento de freios de autocontrole que, conjuntamente, originaram o que ele denomina de “segunda natureza”³⁷. A nomenclatura utilizada pelo autor não é aleatória: trata-se de uma denominação que busca se contrapor ao que seria a “primeira natureza” do homem, que, não por acaso, é aquela a que Hobbes se remete pela expressão de “estado de natureza”, e se constitui como a condição em que o homem não se encontra amarrado pelos laços estatais ou sociais.

³⁵ ELIAS, Norbert. **O Processo Civilizador**. Tradução de Ruy Jungmann. Revisão e apresentação: Renato Janine Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 1994. vol.II, p. 201.

³⁶ *Ibid.*, p. 197.

³⁷ *Ibid.*, p. 197.

A abstração inerente à discussão da dicotomia entre liberdade e segurança inviabiliza a centralização do debate apenas em fatores objetivos, conforme já ressaltado, ocupando importante posição a reflexão também sobre os aspectos subjetivos que a temática requer.

O sentimento de estar sendo restringido em sua liberdade e sentir-se seguro, ou não, é personalístico. Tais questões tornam a análise da dicotomia ainda mais delicada. No limite, o universo complexo que envolve a discussão sobre tais fatores subjetivos deve ser abandonada com o intuito de implementar políticas e promover uma atuação objetiva do Estado. No entanto, frisa-se que o critério subjetivo é ferramenta não dissociável ao debate, pois não é dissociável da natureza humana.

O medo, elemento evidentemente subjetivo, foi fator instrumentalizado pelo Estado desde a sua formação. Conforme postulou Hobbes, o medo do outro foi o principal argumento de justificação da consolidação do Estado. De forma não muito diversa, a defesa pela manutenção do Estado, e pela permanência de seus aparelhos de segurança, mantêm-se embasadas no medo de uma possível insegurança pública que a ausência de tais instrumentários poderia ocasionar.

O medo possui, ainda, outras funções dentro da sistemática do Estado. Além de servir como argumento para sua sustentação, o medo também é instrumento utilizado para a viabilização da manutenção do Estado. Trata-se de um movimento cíclico que se autorreproduz. O medo justifica a existência do Estado e o Estado se perpetua justificando e reafirmando o medo.

O medo das sanções que podem ser impostas pelo Estado é um exemplo da perpetuação e instrumentalização do medo social. Segundo Bauman:

Não basta proferir as normas a serem cumpridas. É necessário, além disso, o terror do castigo para os que desobedecem às normas, sejam elas quais forem. Pode-se questionar a sabedoria de qualquer norma, mas não cabe discutir a conformidade à norma, seja ela qual for. O medo que preserva a conformidade deve ser do tipo cósmico: ter mais do que uma semelhança casual com o horror primevo dessa irremediável e inextirpável insegurança existencial que renasce todo dia com a lembrança inexorável de nossa vulnerabilidade última – a morte.³⁸

O medo do Estado, nos fatos cotidianos, é gerado e reproduzido pela instituição policial. Por ser o braço mais visível do Estado, ela é a responsável pela reafirmação constante do medo, fortalecendo esse sentimento do cidadão frente ao descumprimento de normas. É, portanto, a válvula que dá propulsão à engrenagem cíclica constituída pelas

³⁸ BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2000, p. 66-67.

variáveis “medo” e “Estado”, promovendo o retorno do fator Estado para o fator medo, o que constitui, como produto, o medo (do cidadão) face ao Estado.

O medo face ao Estado não é propagado ocasionalmente. A estruturação da instituição policial, com atribuições para exigir condutas preestabelecidas, é peça chave para a manutenção do poderio estatal. É a polícia que se encarrega de disseminar a cultura do medo, que é assimilada pelo cidadão durante a sua formação enquanto indivíduo. O medo da repressão policial, e das consequências civis e penais decorrentes, são fatores inibidores de ações individuais impulsivas. Conforme acertadamente definiu David Bayley: “A polícia se distingue, não pelo uso real da força, mas por possuir autorização para usá-la”³⁹. Diante da disposição do uso da força física para a contenção e repressão, a polícia, ainda que não empunhe um constrangimento legal ao cidadão, é capaz de amortizá-lo pela posição privilegiada de poder em que o agente se encontra face ao indivíduo. Tal imaginário é propagado pelos membros da comunidade cotidianamente, diante da reprodução diária da figura do policial nas cenas do dia a dia. Essa reprodução acaba por reforçar a legitimidade policial e o poder de coerção desses agentes sobre os cidadãos, sendo potencialmente acentuados esses poderes quanto mais presente e visível a figura policial se torna.

Diante do protagonismo e importância da instituição policial na organização e garantia da reprodução das normas referendadas pelo Estado, o próximo capítulo se debruçará à análise da formação desse órgão e do estreitamento histórico entre o surgimento do Estado e o surgimento da polícia moderna. Trata-se de institutos que se correlacionam de forma próxima. A existência de um não pode ser desvinculada da existência do outro, eles justificam-se reciprocamente.

³⁹ BAYLEY, David. **Padrões de Policiamento**. São Paulo: EDUSP, 2001, p. 20.

CAPÍTULO 2: A DISCUSSÃO SOBRE OS MODELOS DE POLICIAMENTO

2.1 A instituição policial

Formas de vigilância e controle social, estruturadas normativamente ou não, sempre existiram em sociedades coletivamente organizadas em que a “aplicação da força física era considerada legítima pela comunidade”⁴⁰. No entanto, foi na formação do Estado Moderno que se determinou que os mecanismos de repreensão social fossem estruturalmente organizados. Demandou-se, então, pela criação de uma instituição que praticasse a atividade de policiamento no seio da força estatal. Esta instituição foi a polícia.

A análise exposta reclama pela diferenciação e conceituação dos termos “policiamento” e “instituição policial”. Enquanto “policiamento” está associado à prática da vigilância, “polícia” é termo que conceitua uma instituição organizada para a realização do policiamento. Desde as sociedades mais antigas havia a previsibilidade de instrumentos de contenção social, que podem ser mais intimamente relacionados ao exercício do policiamento. O que nem sempre existiu é a polícia como unidade organizacional⁴¹. Para o enfrentamento da temática da formação policial, é importante, portanto, definir o que constitui a polícia enquanto instituição.

David Bayley apresenta critérios interessantes para essa definição. Com o intuito de restringir e conceituar de forma mais específica a polícia moderna, o próprio autor apresenta a existência de três elementos essenciais para a caracterização dessa organização, quais sejam: seu caráter de natureza pública, sua especialização e sua profissionalização.

Ao se afirmar que a natureza pública é um critério para a definição da polícia, desvela-se que a segurança, em um passado não muito distante, não era centralizada e dominada pela força pública. No que tange a esse critério, Bayley é preciso ao identificar, de acordo com as evidências disponíveis, que as primeiras formas de policiamento eram, predominantemente, privadas.

Ressaltando-se que os policiamentos público e privado convergem-se quanto ao gozo de autorização/legitimação coletiva para a realização de suas atividades, há elementos específicos que os distinguem. Com o intuito de delimitar os critérios diferenciadores entre

⁴⁰ BAYLEY, David. **Padrões de Policiamento**. São Paulo: EDUSP, 2001, p. 22.

⁴¹ [...] “o ‘policiamento’ é, com certeza, uma necessidade em qualquer ordem social, e pode ser levado a efeito por inúmeros processos e feições institucionais diferentes. Um órgão de ‘polícia’, organizado pelo Estado, do tipo moderno, é apenas um dos exemplos de policiamento.” REINER, Robert. **A política da polícia**. Tradução de Jacy Cardia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo. 2004, p. 20.

eles, o autor define dois pressupostos balizadores: (a) quem financia e (b) quem dirige o policiamento. Segundo a sua teoria, para o enquadramento de sua natureza pública, é necessário que o policiamento seja pago e dirigido pela comunidade, caso contrário, estaria vislumbrada uma hipótese de policiamento privado.⁴²

Apesar de ser mais facilmente associado o estabelecimento do policiamento de natureza pública após o surgimento dos Estados-nação, essa é uma conceituação limitada. Bayley ressalta que as agências de caráter público já existiam antes da formação dos Estados, convivendo conjuntamente com aquelas de natureza privada. As “agências policiais públicas podem ser anteriores à formação dos Estados, assim como podem não existir neles”⁴³.

Não há, portanto, uma correlação obrigatória entre a formação do Estado e o surgimento da polícia *pública*. Ainda que se verifique que o incremento na complexidade social tornou cada vez mais difícil a sobrevivência do Estado sem a criação de uma força policial pública, Bayley comprova que há evidências históricas para a sustentação de que é possível a existência de Estados que mantiveram uma estrutura de segurança privada. Como exemplo, citam-se os casos dos xerifes de posses norte-americanos e dos policiais ingleses pagos privadamente e controlados por magistrados escolhidos pela coroa.⁴⁴ Ainda em referência ao histórico inglês, o autor expõe que os reis normandos, rainhas Tudor e os governos Whig na Inglaterra, a exemplo do processo que se deu em diversas outras sociedades, optaram por fortalecer as agências privadas locais, ao invés de instituir uma organização de caráter público e centralizado.⁴⁵

Buscando-se por um exemplo mais atual, observa-se que até recentemente “o jir da tribo Tiv, na África, era a única agência pública da comunidade para administrar a justiça”⁴⁶, da mesma forma como faziam os magistrados romanos. Competia a esta agência apenas o julgamento dos casos, enquanto a execução cabia aos indivíduos.

Conforme demonstrado, a institucionalização dos Estados, de forma isolada, foi incapaz de promover a estatização policial. Nesse processo, a complexidade social também é um fator que deve ser exaltado. Segundo estudo desenvolvido por Schwartz e Miller em uma amostra com 51 cidades pré-industriais, evidenciou-se que apenas vinte dessas apresentavam um modelo policial institucionalizado que poderia ser, a grosso modo, comparado com a polícia moderna. A justificativa para essa descoberta reside na verificação de que as unidades

⁴² BAYLEY, David. **Padrões de Policiamento**. São Paulo: EDUSP, 2001, p. 39.

⁴³ *Ibid.*, p. 39.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 36.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 47.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 37.

policiais surgiam em comunidades que dispunham de um alto grau de divisão de trabalho; circulação oficial de moeda; criação de secretarias de governo não ligadas ao governante, entre outros fatores.⁴⁷ O aumento em especificidade e compartimentalização social é apontado, portanto, como determinante para o ensejo da estruturação da polícia atual.

Para Bayley, contudo, a complexidade “é apenas uma condição minimamente necessária para a sua criação”⁴⁸. Ele refuta o estudo de Schwartz e Miller ao observar que as características colocadas pelos autores (alto grau de divisão de trabalho; circulação oficial de moeda; criação de secretarias de governo não ligadas ao governante) “frequentemente [existiam] antes da criação de uma polícia pública”, tornando impossível a correspondência entre o ganho em complexidade e o estabelecimento da polícia estatal. Segundo o autor, os fatores centrais para a mudança da polícia privada para a polícia pública foram: “(a) mudanças sociais que [enfraqueceram] a capacidade dos grupos privados para manter níveis aceitáveis de segurança e (b) a formação de comunidades políticas maiores, que [enfrentaram] uma resistência violenta dos grupos que [pretendiam] abranger” (tradução livre).⁴⁹

Partindo para a análise da especialidade, segundo elemento característico da polícia moderna, nota-se que há uma corrente de estudiosos que defendem que essa habilidade foi desenvolvida pela polícia para corresponder às demandas de uma sociedade que se tornava a cada passo mais complexa e multifacetada.

Dentre as pesquisas que reforçam essa vertente, é imperativo destacar o estudo antropológico de Robinson e Scaglione, que correlacionou a especialização da polícia com a “especialização econômica e ao acesso diferenciado aos recursos que ocorre na passagem de uma sociedade dominada por relações familiares para uma sociedade dominada por classes”⁵⁰. Em meio a essa transição, houve a modificação de formas locais de policiamento para novos modelos controlados pelo Estado, em que os policiais funcionavam “como agentes de controle de classes, juntamente com um controle social mais geral.”⁵¹ Diante dessa constatação, o trabalho conclui que as contradições presentes na polícia de hoje – em destaque, a defesa da ordem posta e a repressão de classe – são fatores presentes desde o seu nascimento.⁵²

⁴⁷ SCHWARTZ, R. D.; MILLER, J. C. **Legal evolution and societal complexity**. American Journal of Sociology. 1964, p. 159-169.

⁴⁸ BAYLEY, David. **Padrões de Policiamento**. São Paulo: EDUSP, 2001, p. 46.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 50.

⁵⁰ ROBINSON, C.; SCAGLIONE, R. “The Origins and evolution of the police function in society: Notes towards a theory”. **Law and society review**, vol. 21, n. 1, p. 109-153. 1987, p. 109.

⁵¹ REINER, Robert. **A política da polícia**. Tradução de Jacy Cardia Ghirelli e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo. 2004, p. 25.

⁵² *Ibid.*, p. 25

Bayley, mesmo reconhecendo que “as circunstâncias sociais modernas podem facilitar a especialização”⁵³, contesta a tese da proximidade entre complexidade social e especialidade, ao verificar que a especialização ocorria também nas sociedades menos complexas, sendo notada a sua existência já nas instituições feudais e sociedades imperiais como o Mauryan, Heian e Ming.⁵⁴

O autor defende ainda que há especialização quando a polícia se dedica exclusivamente à aplicação da força física, não desempenhando nenhum outro papel naquela comunidade, ressaltando-se que a especialização é sempre um termo relativo⁵⁵. A sua caracterização é dependente de uma análise comparativa. Almir de Oliveira Júnior destaca que:

Uma vez que especialização se refere ao grau de exclusividade com o qual se dedica a executar uma determinada tarefa, raramente, ou nunca, se encontrará uma polícia totalmente especializada. Organizações policiais não dedicam todos seus esforços ao aprimoramento de aplicação da força física, estando envolvidas em atividades de negociação, atendimentos de assistência social e outros.⁵⁶

Ainda que não seja possível a especialização de forma absoluta, a retirada dos militares da função do policiamento foi um fator que contribuiu para a sua potencialização. Os conflitos civis foram responsáveis tanto por trazer os militares para o policiamento quanto para afastá-los. A intrusão do exército ocorreu especialmente nos casos em que os conflitos civis aconteceram no momento da formação do Estado e houve a necessidade de assegurar a “união nacional”. Quanto à sua saída, esta ocorreu em decorrência do “desenvolvimento de exércitos baseados no alistamento compulsório e mudanças na tecnologia militar que tornaram o uso indiscriminado da força difícil de ser evitado.”⁵⁷

Em contraposição o que ocorreu com a consistente transformação do modelo de policiamento privado para o público nas sociedades contemporâneas, verifica-se que não há essa irreversibilidade, de forma impositiva e estruturante, quando se trata da passagem do policiamento não-especializado para o especializado. Analisando os eventos históricos, vislumbram-se casos em que houveram retornos da sua forma especializada para a não-especializada, como nos Impérios da China e da Índia e após a queda do Império Romano.

⁵³ BAYLEY, David. **Padrões de Policiamento**. São Paulo: EDUSP, 2001, p. 58.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 57-58.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 50.

⁵⁶ OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de. **Cultura de polícia: cultura e atitudes ocupacionais entre policiais militares em Beli Horizonte**. 2007. 212 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, p. 52.

⁵⁷ BAYLEY, David. **Padrões de Policiamento**. São Paulo: EDUSP, 2001, p. 59.

Ainda que não se trate nem de um modelo irreversível, tampouco de um invento moderno, a especialização é crescente na atualidade devido à compreensão de que tal procedimentalidade seja adequada, tanto para a promoção de maior controle, quanto para a potencialização da eficiência na promoção da segurança.

Atrelada a essa busca pelo aumento da eficiência, encontra-se a profissionalização, terceiro elemento da polícia moderna. Assim como os demais requisitos, a profissionalização não ocorreu de maneira uniforme, dando-se de maneira distinta em agilidade e nível hierárquico.⁵⁸ Para que haja profissionalização, o atendimento a certos pré-requisitos é necessário. Adotando a teorização de Bayley, define-se que, para a implementação da profissionalização, é preciso que haja uma espécie de recrutamento de forma específica; o estabelecimento de uma remuneração atrativa suficiente e a supervisão sistemática por superiores.⁵⁹ De forma preponderante, evidencia-se que a profissionalização ocorreu no século XIX⁶⁰, impulsionada pela reiterada promessa de ganho em eficiência e confiabilidade.

Apesar de ser verificável que cada um desses três elementos acima discorridos (natureza pública, especialização e profissionalização) surgiram isoladamente, antes da formação dos Estados Modernos, observa-se que a inovação da nova polícia constitui-se na genuína combinação desses três fatores, fato este único, cuja existência data cerca de cem anos. Anteriormente, esses elementos se apresentavam de forma desconectada. Na Inglaterra, apesar de a polícia especializada ter se desenvolvido desde a Idade Média, as agências inglesas continuavam sob caráter privado em sua maioria. De forma oposta, na França, houve a estatização das agências nos séculos XVII e XVIII, mas não ocorreu a sua especialização.⁶¹ O agrupamento desses três elementos, portanto, foi fundamental para a estruturação da polícia moderna.

Ainda que Bayley considere o aumento da complexidade social apenas como fator básico para o desenvolvimento da nova polícia, pode-se observar que, somente com o ganho acentuado de complexidade, tornou-se possível a implementação do tripé de sustentação dessa agência que se modernizava. A compartimentação social crescente e a interdependência cada vez maior entre grupos no cenário pós-industrial fomentaram a necessidade de uma reforma nessas agências de segurança antigas. A formação dos Estados, juntamente com a sua correspondente complexificação social, propiciaram, portanto, de forma não linear de tempo e espaço, a implementação de uma nova agência: a polícia pública, especializada e profissional.

⁵⁸ BAYLEY, David. **Padrões de Policiamento**. São Paulo: EDUSP, 2001, p. 61.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 60.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 64.

⁶¹ *Ibid.*, p. 65.

A antiga forma de policiamento estruturada, principalmente, de forma local e com poder de ingerência localizado, não correspondia mais ao ensejo por segurança que a sociedade massificada demandava. Uma sociedade que, ao crescer em contingente populacional e diminuir os poderes familiares em prol do exercício do poder do Estado, perdia gradualmente as referências em autoridades locais e nos vínculos familiares e afetivos regionais, acarretando a perda de legitimidade de uma agência que tinha, como principal respaldo para o seu poder coercitivo, o apoio da população local. A perda de identificação coletiva das comunidades setoriais, associada à quebra do vínculo afetivo territorial com a área pertencente à comunidade – para a assunção de uma identificação nacional que se expandia até os limites fronteiriços do Estado, demandou por uma polícia com maiores poderes e que pudesse agir de forma mais articulada, o que foi possível por meio de sua estatização, profissionalização e especialização.

Essa reforma, que foi impulsionada especialmente pelas demandas por mais eficiência e credibilidade (por meio do pleito pela desvinculação das forças policiais à submissão e às influências de poderes locais), apresenta ainda muitos desafios a serem superados. Apesar da expressiva tentativa dos governos em reduzir as taxas de criminalidade, a nova polícia não logrou em comprovar a sua competência no combate ao crime, ainda que essa tenha sido sua principal bandeira de fundação.

No processo de instituição da polícia moderna, houve a criação de diversas filosofias de policiamento, sendo ainda muito controversa qual a melhor forma de atuação da polícia. Várias teorias foram formuladas na tentativa de sustentar e legitimar a prática policial no trato social. É preciso, pois, analisar a forma como a polícia desenvolveu, teórica e empiricamente, tais táticas de policiamento.

2.2 Policiamento: formas de atuação policial no contexto social

O grande desafio moderno é encontrar um modelo de policiamento em que a polícia possa lidar com a criminalidade de modo a não criar um Estado autoritário e lesar as liberdades individuais, dentro dos limites estritamente necessários. Conforme ressaltado no início deste capítulo, a promoção da segurança deve coexistir em balanceamento com a liberdade, como pressupostos que se fortalecem reciprocamente. A segurança deve ocorrer na dosagem certa a fim de possibilitar o exercício da liberdade individual. Nesse contexto, a prática policial deve ser cautelosa para permitir e viabilizar a manutenção do delicado equilíbrio entre esses dois preceitos.

Para a análise dos modelos de policiamento, portanto, deve ser verificada a forma de atuação da instituição policial que mais se aproxime da implementação e aplicação empírica da formulação teórica exposta, ressaltando a complexidade da promoção dos desígnios “segurança” e “liberdade” de forma coesa e adequada nas situações cotidianas.

Partindo-se para o estudo das formas de policiamento, verifica-se que, inicialmente, dois aspectos devem ser explicitados. O primeiro refere-se à forma procedimental como o policiamento está organizado, sua instrumentalização. Já o segundo é concernente à sua filosofia política.

Ao analisar o aspecto procedimental, verifica-se que o policiamento pode ser caracterizado de acordo com três critérios dicotômicos: centralizado-singular; centralizado-múltiplo ou descentralizado-múltiplo.⁶² Para melhor definição desses modelos apresentados é essencial caracterizar o que constitui os termos “centralização”, “descentralização”, “singular” e “múltiplo”.

Tem-se um policiamento centralizado quando a sua direção operacional é dada cotidianamente a partir de um único centro de controle.⁶³ Em contraposição, trata-se de um modelo descentralizado de policiamento quando as subunidades dispõem de autonomia para a tomada de decisões sem o prévio consentimento do poder central.

Quanto à distinção entre singular e múltiplo, esses são critérios referentes ao número de bases operacionais. Depara-se com um modelo singular quando é visualizada apenas uma base operacional; caso contrário, recai-se na hipótese do policiamento múltiplo.

Os termos “descentralização” e “centralização” relacionam-se, assim, com a capacidade que cada unidade operacional tem (modelo descentralizado), ou não (centralizado), para a tomada de decisões; enquanto que os critérios “múltiplo” ou “singular” referem-se à quantificação, dentro de um limite territorial, das bases operacionais em funcionamento que se submetem a um mesmo centro de controle, sendo que a existência de apenas uma base caracteriza o modelo singular.

A combinação entre a primeira categoria: “centralizado ou descentralizado” com a segunda: “singular ou múltiplo”, culmina nos três padrões de policiamento retro delineados, ressalvando-se a completa impossibilidade de reunião entre a forma descentralizada e singular, por motivos evidentes: um modelo descentralizado reclamaria por diversos núcleos de comandos.

⁶² BAYLEY, David. **Padrões de Policiamento**. São Paulo: EDUSP, 2001, p. 69.

⁶³ *Ibid.*, p. 68.

Apesar da importância da conceituação exposta, ressalta-se o seu caráter eminentemente teórico, sendo de difícil visualização, na prática policial, a ocorrência desses modelos puros.

Além dos aspectos estritamente procedimentais, a discussão sobre policiamento envolve também, e principalmente, a análise da sua filosofia de atuação.

Entre os modelos já aplicados, há uma variedade teórica que caminha de modelos rígidos de atuação policial até modelos mais flexíveis.

Quando se trata de uma modalidade rígida, o policiamento das “janelas-quebradas” (“*broken windows*”), que ficou popular na década de 90 por ser a prática policial adotada, à época, pela polícia de Nova York, destaca-se. Postulando por um enfrentamento rigoroso às práticas criminosas, sem ignorar as infrações criminais de menor potencial ofensivo, essa teoria usa da metáfora das janelas quebradas para sinalizar que qualquer dano, ainda que uma janela quebrada, ao ser deixado impune dissemina o ideário de desinteresse público e o medo de ocorrência de novas práticas criminosas.⁶⁴

A correlação entre a prática de comportamentos desordeiros, tanto com o medo, quanto com o cometimento de crimes graves, é uma discussão central nessa corrente.⁶⁵ Conforme explica Taylor, o posicionamento filosófico defendido por essa linha de pensamento seria o de que a “deterioração física e conduta social desordeira, cada uma de forma independente, contribui para o medo, a deterioração da vizinhança e o crime; em contraposição, iniciativas de redução da incivilidade contribuem para a estabilidade e segurança da vizinhança e a diminuição do medo” (tradução livre)⁶⁶. A ideia central dessa teorização é a de que violações de baixa gravidade devem ser reprimidas exemplarmente para afugentar o cometimento de novas ofensas sociais e prevenir que a sociedade se sinta apavorada diante da incapacidade pública de inibir atividades criminosas. Apesar dos defensores dessa corrente utilizarem-se dessas duas premissas para sua legitimação, na prática não houve estudos empíricos que fossem capazes de certificar o cumprimento desses dois postulados.

⁶⁴ SOUSA, Willian H.; KELLING, George L. Of “broken windows,” criminology and criminal justice. In: WEISBURD, David; BRAGA, Anthony A. (editors). **Police innovation: contrasting perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press. 2006, p. 78.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 83.

⁶⁶ TAYLOR, Ralph B. Incivilities reduction policing, zero tolerance, and the retreat from coproduction: weak foundations and strong pressures. In: WEISBURD, David; BRAGA, Anthony A. (editors). **Police innovation: contrasting perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press. 2006, p. 98.

Segundo Taylor, não há pesquisas que apontam para a relação precisa entre o aumento do medo social com a impunidade.⁶⁷ Dimensionar o medo é uma tarefa tão complexa que exige o balanceamento de inúmeras variáveis, chegando a ser quase impossível mensurar seu aumento e/ou sua diminuição.

A mesma ausência de comprovação empírica abarca a sua segunda premissa, no que tange quanto ao recrudescimento policial diante de delitos de menor potencial ofensivo com o intuito de prevenir crimes mais graves. Em um estudo realizado em doze vizinhanças em Baltimore/ EUA, verificou-se que o cometimento de pequenos delitos refletia no aumento das incidências criminais locais e no crescimento do medo coletivo, indicando caminho para o declínio social.⁶⁸ Contudo, foi constatado que esses resultados dependiam mais dos tipos penais escolhidos para análise, e da composição social fundadora da localidade reproduzia, do que do início da prática de crimes de baixo potencial ofensivo naquela área.

Além da dificuldade da comprovação empírica das teses levantadas pelo policiamento das janelas quebradas, essa teoria é gravemente criticada pelos estudiosos por “promover guerras aos pobres, o racismo e a brutalidade policial” (tradução livre)⁶⁹.

Com a adoção de uma postura altamente combativa pela polícia, reproduzida pela ideia de tolerância zero, esta tende a combater os crimes mais visíveis, quais sejam: “tumultos ou pessoas bêbadas, arruaças de adolescentes, mendigos ou andarilhos - e procurar removê-los das ruas, seja por meio de um policiamento agressivo, ou por sanções penais ou até mesmo prisões”⁷⁰. Recai-se, assim, em uma prática policial que foca na repreensão de determinados tipos de crimes, aqueles mais facilmente controláveis pela sua maior visibilidade e, conseqüentemente, praticados por grupos específicos, em destaque, os excluídos socialmente, pela sua cor ou condição econômica. Tal fundamentação subsidia as críticas retro delineadas contra essa corrente, no que concerne à propagação de práticas racistas e de preconceito de classe.

A prevenção e combate a crimes mais explícitos, os quais, via de regra, ocorrem em ambientes públicos, fazem com que a polícia ocupe mais ostensivamente esses espaços. Essa

⁶⁷ TAYLOR, Ralph B. Incivilities reduction policing, zero tolerance, and the retreat from coproduction: weak foundations and strong pressures. In: WEISBURD, David; BRAGA, Anthony A. (editors). **Police innovation: contrasting perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press. 2006, p. 100.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 100.

⁶⁹ “[...] broken windows gives rise to ‘wars’ on the poor, racism, and police brutality” Cf: SOUSA, Willian H.; KELLING, George L. Of “broken windows,” criminology and criminal justice. In: WEISBURD, David; BRAGA, Anthony A. (editors). **Police innovation: contrasting perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press. 2006, p. 80.

⁷⁰ TAYLOR, Ralph B. Incivilities reduction policing, zero tolerance, and the retreat from coproduction: weak foundations and strong pressures. In: WEISBURD, David; BRAGA, Anthony A. (editors). **Police innovation: contrasting perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press. 2006, p. 107.

condição provoca o desfazimento do argumento de que a política das janelas quebradas provocaria, por meio do combate intensivo às práticas criminais, a redução do medo social. Segundo Loader, a presença policial extensiva nas ruas provoca mais a intensificação do medo do que a sua redução. Quando a presença policial se torna notada nos espaços públicos, Loader pontua que se alimenta um imaginário social de que haverá a ruptura da calma social a qualquer momento, o que deixa as pessoas constantemente apreensivas para o convívio coletivo.⁷¹ Essa sustentação desfaz, mais uma vez, a correlação entre endurecimento na repreensão policial e apaziguamento social, sendo um dos motivos pelos quais a teoria do policiamento “*broken windows*” é dada, hoje, como ultrapassada.

Adotando uma perspectiva diversa, mas de filosofia semelhante, tem-se o policiamento “*pulling levers*”. Esse modelo se aproxima da teorização “*broken windows*” quanto à sua política de tolerância zero com a criminalidade, posicionando pela adoção de punições exemplares para criminosos, com o fito de reduzir a criminalidade. As características mais destacadas do “*pulling levers*” são: a articulação dos policiais com demais autoridades ligadas à condução de políticas de segurança pública, objetivando a potencialização do sistema punitivo; a escolha de tipos criminais específicos que receberão tratamento mais enfático; condução de pesquisas baseadas nas experiências dos policiais em campo e, por fim e mais emblemático, a seleção de determinados agentes criminosos a serem punidos de forma destacada, cuja condenação passa a incorporar a obrigatoriedade de se sujeitarem a “sermão” proferido por autoridades sobre as implicações danosas das práticas criminosas para o contexto comunitário.⁷²

Uma das principais críticas direcionadas a esse modelo se concentra no questionamento quanto à adoção, por parte do policiamento “*pulling levers*”, desses discursos “conscientizadores” como tática para a minimização de delitos. Trata-se de uma prática de moralização da justiça, que tenta prevenir que a reincidência criminal por meio da intimidação do réu condenado. A adoção da política de implementação de punições mais severas está diretamente associada a essa finalidade. O condenado é ameaçado a ser punido exemplarmente em caso de reincidência. David Kennedy, ícone defensor da corrente “*pulling levers*”, afirma que “é de fato possível alertar cada um dos sessenta membros de uma gangue de uma determinada jurisdição que o primeiro a cometer um homicídio vai sofrer esmagadora

⁷¹ LOADER, Ian. Policing, recognition, and Belonging. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 605, Democracy, Crime and Justice, p. 202-221. May, 2006, p. 209.

⁷² KENNEDY, David M. Old wine in new bottles: policing and the lessons of pulling levers. In: WEISBURD, David; BRAGA, Anthony A. (editors). **Police innovation: contrasting perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press. 2006, p. 157.

atenção, e bancar essa promessa” (tradução livre)⁷³. Trata-se de uma prática que busca amedontrar a pessoa condenada pela ameaça do peso da punição criminal, objetivando frear os índices de criminalidade às custas da supressão dos princípios constitucionais, em especial, no que diz respeito à proporcionalidade das penas e do devido processo legal.

Diante da violação a princípios tão caros ao Estado Democrático de Direito, o policiamento “*pulling levers*” não se compatibiliza às formulações mais recentes que prezam por mecanismos de policiamento de cunho garantista. Um policiamento que seja violador do principal ordenamento de um Estado Moderno causa extrema vulnerabilidade social, corrompendo ditames formulados e defendidos pelo próprio Estado. Essa postura policial, portanto, é altamente contestável e de duvidosa eficácia.

Com o intuito de buscar uma teoria de policiamento que pudesse ser justificada empiricamente, pela conjugação de teoria e prática, deu-se a criação do policiamento “*hot spots*”.

Essa filosofia de policiamento defende que, a revés da tendência majoritária dos estudos criminológicos, o policiamento *hot spots* foca no universo micro. Enquanto a corrente criminológica padrão buscava centralizar o debate em nível macro, com o intuito de explicar a maior ocorrência de comportamentos desviantes numa localidade em detrimento de outra, a teoria “*hot spots*” propôs uma aproximação micro às áreas de maior registro de ocorrências criminais, centralizando o debate sobre as minúcias e características próprias daqueles espaços.

Segundo estudo realizado por Sherman e Weisburd, de todas as ocorrências registradas na cidade de Minneapolis, Estado do Kansas – Estados Unidos – em 1995, “apenas três por cento dos endereços de uma cidade produziam mais da metade de todos os chamamentos policiais”⁷⁴ (tradução livre). Diante dessa verificação, foi possível concluir que “concentrar a polícia em poucas localidades fazia mais sentido do que espalhá-la uniformemente para batidas policiais”⁷⁵ (tradução livre).

⁷³ “It is in fact possible to warn each of sixty street gangs in a jurisdiction that the first to commit a homicide will get overwhelming attention, and to back that promise up” Cf: KENNEDY, David M. Old wine in new bottles: policing and the lessons of pulling levers. In: WEISBURD, David; BRAGA, Anthony A. (editors). **Police innovation: contrasting perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press. 2006, p. 165.

⁷⁴ “[...] only 3 percent of the addresses in a city produce more than half of all the requests for police response” Cf: SHERMAN, L. W.; GARTIN, P. R. and BUERGER, M. E. Hot spots of predatory crime: routine activities and criminology of place. **Criminology**, 27-56. 1989, p. 27.

⁷⁵ “[...] concentrating police in a few locations makes more sense than spreading them evenly through a beat.” Cf: SHERMAN, L. W. and Weisburd, D. General deterrent effects of police patrol in crime “hot spots”: a randomized controlled trial. **Justice Quarterly**, vol. 12, p. 626-648. 1995, p. 629.

Apesar das pesquisas realizadas e das inúmeras tentativas de correlacionar a prática “*hot spots*” com a redução da criminalidade, a principal crítica direcionada a esse modelo de policiamento é a promoção de uma redução momentânea da criminalidade, a qual é rapidamente realocada para uma área vizinha, acarretando um impacto negativo para as localidades que circundam um espaço definido como “*hot spot*”.

Os defensores da corrente rebatem a acusação argumentando que, ainda que haja um reflexo negativo de aumento da criminalidade nas regiões próximas, o modelo “*hot spots*” é capaz de gerar mais benefícios do que malefícios às áreas circunscritas. De acordo com essa vertente, a desarticulação do grupo criminoso; a não familiaridade dos criminosos com outras áreas, assim como os conflitos ao invadir o território de outra gangue e a quebra do vínculo com os antigos clientes (no caso dos traficantes de drogas, por exemplo) são fatores que justificam esse posicionamento.⁷⁶ Os estudos empíricos, contudo, mostram-se inconclusivos, incapazes de sustentar a tese apresentada.⁷⁷

Quando se trata desse modelo, há um questionamento inevitável: Como determinar uma área como *hot spot* em detrimento de outra? Quais são os critérios de definição?

Dennis Rosenbaum destaca que a polícia normalmente nomeia uma área como alvo com base na sua ocorrência de crimes violentos, tráfico de drogas ou gangues. A crítica apresentada pelo autor consiste na sua verificação de que:

*Undoubtedly, urban neighborhoods have hot spots of public fear, hot spots of public hostility toward the police, of slum landlords, of racial profiling, disorder, weak informal social control, institutional disinvestments, and weak interagency partnership, to name just a few. Yet these problems are not treated as hot spots because they are not police priorities, because they do not fit within the traditional definition of the police function*⁷⁸

Problematiza-se, portanto, quanto à seletividade policial na escolha dos crimes que serão perseguidos. Conforme ainda argumenta Rosenbaum, “terrorismo, crime cibernético, crime econômico e internacional, e até mesmo tráfico de drogas, são exemplos de problemas graves que atravessam as fronteiras de pequenos espaços geográficos ou de vizinhança” (tradução livre)⁷⁹ e, conseqüentemente, não são combatidos por meio dessa filosofia de

⁷⁶Vide: WEISBURD, David *et al.* **Does crime just move around the corner?** A study of displacement and diffusion in Jersey City, NJ. Washington, DC: The Police Foundation. 2004.

⁷⁷ ROSENBAUM, Dennis P. The limits of hot spots policing. In: WEISBURD, David; BRAGA, Anthony A. (editors). **Police innovation: contrasting perspectives.** Cambridge: Cambridge University Press. 2006, p. 253.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 247.

⁷⁹“Terrorism, computer crime, economic and international crime, and even drug trafficking are examples of serious problems that stretch beyond small geographic or neighbourhood boundaries” Cf: ROSENBAUM, Dennis P. The limits of hot spots policing. In: WEISBURD, David; BRAGA, Anthony A. (editors). **Police innovation: contrasting perspectives.** Cambridge: Cambridge University Press. 2006, p. 247.

policciamento. Por meio desse modelo, a polícia define quais são os crimes que receberão uma atenção destacada, sem a prévia consulta às demais autoridades ligadas à área de promoção da segurança pública e, em especial, sem ouvir a comunidade sobre o que ela considera prioritário. Tal cenário enfraquece o relacionamento entre polícia e cidadão, promovendo desconfianças mútuas.

Ressalta-se, ainda, que a adoção de uma lógica adstrita aos critérios de local e tempo compromete a capacidade de compreensão e possibilidade de propor soluções mais elaboradas e efetivas para os problemas criminais graves. A escolha de um local a receber tratamento diferenciado pelas forças policiais propicia o preconceito e a estigmatização da área, assemelhando-se, nesse aspecto, ao policiamento das janelas quebradas. Da mesma forma que o modelo *broken windows*, a principal força de atuação do policiamento *hot spots* é tentar reduzir a criminalidade por meio da ocupação de espaços públicos, com a diferença que este último concentra seus esforços em uma área selecionada e preestabelecida.

Ademais, por se constituírem como modelos que buscam o combate aos crimes mais visíveis, incorrem no risco de tratarem apenas dos crimes de menor complexidade, tais como roubo, furto, tráfico de drogas de pequena escala, dano ao patrimônio, crimes contra a integridade física, entre outros. Estes delitos, conforme frisa Rosenbaum, “são mais visíveis em comunidades de baixa renda e minoritárias” (tradução livre)⁸⁰, incluindo como segmentos minoritários os negros e latino-americanos, especialmente. Expõe-se, assim, a relação delicada que as duas formas de policiamento explicitadas (*janelas quebradas* e *hot spots*) estabelecem com as populações historicamente marginalizadas, propagando e reforçando os preconceitos raciais e de classe.

Ainda relacionado a essa problemática, uma pesquisa realizada por Kane avaliou que, no recorte temporal de 1975 a 1996, na cidade de Nova York, “comunidades caracterizadas pela desvantagem estrutural e o aumento de populações latinas podem ter passado por um processo tanto de atenuação dos mecanismos de controle social informais quanto de produção de formas de conflitos que encorajaram a má conduta policial” (tradução livre)⁸¹. Rosenbaum

⁸⁰ “[...] violence and illicit drug activity are most visible in low-income, minority communities[...].” Cf. ROSENBAUM, Dennis P. The limits of hot spots policing. In: WEISBURD, David; BRAGA, Anthony A. (editors). **Police innovation: contrasting perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press. 2006, p. 255.

⁸¹ “In summary, the findings indicates that in New York city from 1975 to 1996, communities characterized by structural disadvantage and increases in Latino populations may have experienced processes that both attenuated informal social control mechanisms while providing a source of conflict necessary to encourage police misconduct.” KANE, R.J. The social ecology of police misconduct. **Criminology**, p. 867-896, nov. 2002; 40, 4; Criminal Justice Periodicals, p. 888.

complementa que, “vizinhanças que sofrem mais pelo crime são também as áreas aonde a polícia é mais tendente a violar as regras de conduta” (tradução livre)⁸².

Diante das problemáticas apontadas, extrai-se que as graves deficiências do modelo “*hot spots*”, em destaque a propagação de práticas com viés racial e de classes, indicam que essa filosofia de policiamento esbarra nos princípios democráticos. Reitera-se aqui que os critérios de segurança e liberdade devem se alimentar reciprocamente, sendo inadequada a implementação de uma política que defenda o bem jurídico “segurança” como absoluto, capaz de violar o direito à liberdade de grupos minoritários e/ou excluídos socialmente. De todo o exposto, identifica-se a inadequação da promoção do modelo “*hot spots*”.

Partindo-se para a análise de outro modelo de policiamento, verifica-se que a filosofia do policiamento “*compstat*” adota, em parte, táticas operacionais utilizadas tanto pela filosofia das janelas quebradas⁸³, por sua defesa ao controle rigoroso da criminalidade, mas também – e principalmente – daquelas defendidas pelo modelo “*hot spots*”⁸⁴, estipulando espaços geográficos de atuação prioritária.

A filosofia *compstat* surgiu e ganhou rapidamente a adesão de diversas bases policiais americanas devido à sua promessa de inovação das táticas e estratégias policiais – até então em curso e de duvidosa eficácia, sem comprometer a tradicional estrutura organizacional da polícia, caracterizada por seu caráter hierárquico de cunho militar. Tratava-se de uma reação contra os clamores acadêmicos, que ganharam força especialmente durante e após a década de oitenta nos EUA, os quais postulavam por uma reformulação policial estrutural, que trilhasse caminhos rumo à descentralização e desburocratização.⁸⁵

O modelo *compstat* possui seis características principais: missões bem definidas; sistema hierárquico; comando operacional distribuído geograficamente; fortalecimento dos sub-comandantes; produção documental informatizada e atualizada para a identificação de

⁸² “[...] neighborhoods that suffer the most from crime are also areas where the police are more likely to violate the rules of conduct.” ROSENBAUM, Dennis P. The limits of hot spots policing. In: WEISBURD, David; BRAGA, Anthony A. (editors). **Police innovation: contrasting perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press. 2006, p. 255.

⁸³ Devido a sua característica de combate severo ao crime, o modelo de policiamento *compstat* foi associado a práticas de “broken windows”, especialmente na cidade de Nova Iorque. Vide: WILSON, J. Q.; KELLING, G.L. Broken Windows: the police and neighbourhood safety. **The Atlantic Monthly**, March, p. 29-38.1982.

⁸⁴ “Compstat has become associated with a focused geographic approach to crime problems. Crime mapping has become an integral part of many Compstat programs and, according to our Police Foundation survey, Compstat departments are much more likely to utilize crime mapping and try to identify crime hot spots than are agencies that do not have Compstat programs” In: WEISBURD, D. *et al.* **Compstat and organizational change: findings from a national survey**. Report submitted to the National Institute of Justice by the Police Foundation. 2001.

⁸⁵ Vide: SKOLNICK, Jerome H. and BAYLEY, David H. **The new blue line: police innovations in six American cities**. New York: Free Press. 1986.

problemas e avaliações e, por fim, a defesa de uma ideologia voltada para a criação de táticas inovadoras orientadas para a solução de problemas.⁸⁶

Apesar dessa forma de policiamento ter como prerrogativa o estímulo às proposições inéditas, o fortalecimento da já antiga hierarquia policial de viés militar, contraditoriamente, “inibiu a capacidade das agências policiais de desenvolver aproximações voltadas para a solução de problemas”(tradução livre)⁸⁷. O enrijecimento hierárquico tornou os policiais de baixo e médio escalão ainda mais submissos e temerosos em propor táticas diferenciadas com o receio de desagradar superiores, sendo que “qualquer ação que poderia prejudicar a legitimidade do comando era provavelmente evitada” (tradução livre)⁸⁸. Este cenário mostra que, além da incapacidade de inovar, o modelo era falho ao promover outro preceito defendido: o fortalecimento dos sub-comandantes, ainda mais enfraquecidos politicamente nas bases de comando.

Como decorrência desse empoderamento das autoridades superiores, o policiamento *compstat* foi incapaz de cumprir a descentralização dos centros decisórios, prejudicando a formação de comandos operacionais distribuídos geograficamente, sendo este mais um preceito desse modelo que não se sustentou.

Evidenciadas as graves deficiências dessa ideologia de policiamento, frisa-se ainda a ausência de comprovação empírica de sua eficiência na redução dos índices de criminalidade⁸⁹, rompendo a expectativa de efetividade, que supostamente seria atingida por meio de propostas inovadoras orientadas para a solução de problemas. Verifica-se, portanto, que, apesar da alta credibilidade angariada pela forma de policiamento idealizada por William Bratton⁹⁰, em 1994, a proposta falhou em sua execução e alcance dos resultados desejados, apresentando-se como um modelo cujos pressupostos, na prática, são contraproducentes quando conjugados.

Ainda debruçando-se sobre a análise do modelo *compstat*, infere-se que a premissa que dispõe sobre a “formulação de táticas voltadas para a solução de problemas” não é uma criação genuína dessa ideologia, sendo um preceito inspirado em um modelo específico que carrega em sua nomenclatura essa característica, denominando-se: “*policiamento orientado*

⁸⁶ Vide: WEISBURD, David *et al.* Reforming to preserve: compstat and strategic problem solving in American policing. **Criminology and Public Policy**. vol. 2, n. 3. p. 421-456. 2003.

⁸⁷ “[...] compstat agencies impede the ability of police agencies to develop innovative problem-solving approaches”. WEISBURD, David *et al.* Changing everything so that everything can remain the same: compstat and American policing. In: WEISBURD, David; BRAGA, Anthony A. (editors). **Police innovation: contrasting perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press. 2006, p. 299.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 294

⁸⁹ *Ibid.*, p. 297.

⁹⁰ Na época, delegado do departamento de polícia da cidade de Nova Iorque.

para a solução de problemas”. Trata-se de uma ideologia que postula por um estudo policial aprofundado sobre os casos, objetivando a produção de estratégias inovadoras para lidar com a criminalidade de maneira específica e regionalmente particularizada.

O policiamento orientado para a solução de problemas foi uma filosofia criada pelo acadêmico Herman Goldstein, em 1979.⁹¹ O seu conceito basilar versa sobre a necessidade do estudo extensivo para as causas da criminalidade em determinado local, com o intuito de dar uma resposta mais eficiente à população. Nesse processo, a identificação dos “problemas” é medida essencial. Define-se “problema” como “um conjunto de incidentes similares, correlacionados ou recorrentes, muito além de um incidente singular; uma preocupação substantiva da comunidade ou um conjunto de problemas policiais” (tradução livre)⁹² Para que seja caracterizado um fato enquanto problema, é necessário, portanto, a sua reprodução sistemática e a dificuldade policial crônica em responder aquela demanda regional.

A filosofia policial orientada para a solução de problemas estabelece um procedimento denominado “SARA” (*Scanning, Analysis, Response, Assessment*)⁹³, cuja tradução seria: “Varredura, Análise, Resposta e Avaliação”. Tratava-se de uma tentativa para procedimentalizar e homogeneizar a reprodução desse modelo nas diversas bases policiais que desejassem aderi-lo. Da mesma forma que o policiamento “*hot spots*”, há aqui também a previsão de mapeamento de áreas de maior incidência criminal. Por tal razão, atribui-se as mesmas críticas, apontadas para o modelo “*hot spots*”, ao policiamento orientado para a solução de problemas, quais sejam: estigmatização, propagação de preconceito racial e de classe.

Ademais, à semelhança do que ocorre no modelo *compstat*, a composição hierárquica da instituição policial prejudica a elaboração de soluções inovadoras, pelo já explicitado motivo de que os policiais de menor escalão apresentam-se resistentes à proposição de medidas que possam vir a desagradar seus superiores.

Ainda que seja interessante a elaboração de uma forma de policiamento que busque se aprofundar na identificação, estudo, proposição de soluções e avaliações dos fatores relacionados às condutas criminais, na prática, esse modelo conduzido para a solução de problemas apresenta diversas problemáticas. Além das deficiências já expostas, tal policiamento enfrenta a informalidade da rotina policial, que está pouco acostumada à

⁹¹ Vide: GOLDSTEIN, Herman. Improving policing: a problem-oriented approach. **Crime and Delinquency**, 25, p. 236-258, 1979.

⁹² GOLDSTEIN, Herman. **Problem-oriented policing**. Philadelphia, PA: Temple University Press. 1990, p. 66.

⁹³ Vide: ECK, J. E.; SPELMAN, W. Problem-solving: problem-oriented policing in Newport News. Washington, DC: **Police Executive Research Forum**. 1987.

sistematização de dados e reflexões sobre procedimentos já consolidados. A proposta, portanto, necessita de definição de critérios mais claros, que atraíam a atenção dos policiais já esgotados pelo trabalho exaustivo do dia a dia. Além disso, é preciso superar procedimentos que tenham como foco principal o mapeamento geográfico de crimes, que são insuficientes para atingir crimes de maior complexidade, como aqueles perpetrados em rede por quadrilhas criminosas. A redução geográfica é mais eficiente na criação de estigmas do que na redução efetiva da criminalidade.

Caminhando ainda nessa mesma linha de defesa de um estudo mais minucioso sobre a atuação policial, apresenta-se o “policimento baseado em evidências” (“*evidence-based policing*”). A principal tese desse modelo é a de que o policiamento deveria basear-se em **evidências científicas** sobre o que **funciona melhor** na **prática policial**.⁹⁴ A formulação desse postulado exige que os termos utilizados sejam definidos, quais sejam: “evidência científica”; “prática policial” e “funciona melhor”.

“Evidência científica” define-se como a capacidade de capturar expressões da realidade por meio de dados, expostos quantitativa e/ou qualitativamente por meio de metodologia científica comprovada. Trata-se de uma evidência, por exemplo, quando uma mesma prática policial apresenta, em diferentes contextos, resultados idênticos ou próximos de acordo com determinado critério científico de análise. “Prática policial”, por sua vez, é o conjunto de táticas desenvolvidas pela instituição policial para lidar com as ocorrências criminais cotidianamente. Quanto à última terminologia “funciona melhor”, esta é uma caracterização de viés comparativo. Trata-se da manipulação de diversos modelos para a averiguação sobre qual tem o melhor desempenho. A definição de padrões “melhores” ou “piores”, contudo, pode ser modificada com a alteração da perspectiva sob análise.

A busca por uma sistematização científica da prática policial pode apresentar-se como uma saída para a potencialização da eficiência. Um dos pontos a ser sopesado, contudo, refere-se ao enviesamento dos medidores de rendimento. Qual o melhor indicador da prática policial: o aumento dos índices de encarceramento ou o investimento em práticas preventivas? O policiamento baseado em evidências regula a proceduralização da avaliação do trabalho policial, mas, por si só, não determina a política de policiamento. Não há a determinação de indicativos quanto ao viés político a ser perseguido diante dos resultados das avaliações produzidas, dimensionando o que é considerado como método bem sucedido ou não. Não se

⁹⁴ MOORE, Mark H. Improving police through expertise, experience, and experiments. In: WEISBURD, David; BRAGA, Anthony A. (editors). **Police innovation: contrasting perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press. 2006, p. 323.

verifica, nesse modelo, a definição clara de uma filosofia institucional, que poderá se apropriar desde práticas de zero tolerância até aquelas de maior fulcro social, tanto quanto de medidas de atuação localizadas ou não.

Critica-se o policiamento baseado em evidências, portanto, por ter uma política nebulosa ou indefinida. Acrescentando-se que, ao se trabalhar apenas com uma perspectiva voltada para resultados, pode-se cair na armadilha de desconsiderar os meios utilizados – em destaque, a ocorrência de truculência policial e arbitrariedades. Logo, a avaliação da atividade policial como um todo, desde os meios até os fins atingidos, não pode ser desconsiderada, sendo esta a principal fragilidade dessa forma de policiamento.

O próximo modelo a ser analisado parte da concepção de que a promoção da segurança pública não é tarefa exclusiva da polícia, a qual deve ser compartilhada com outras parcelas da sociedade. Essa premissa elementar do “policiamento de terceiros” (“*third-party policing*”) é ressaltada por Mazerolle e Ransley, que alegam que:

*Perhaps the most pervasive impact of the shift in governance is the assumption now that the public police no longer (if they ever did) have a monopoly over responding to and preventing crime, but are expected to work in patnership with a range of other institutions, agencies, and individuals.*⁹⁵

O desafio, nesse contexto, é promover meios para tornar terceiros corresponsáveis na tarefa de vigilância social. Para coagi-los, essa forma de policiamento deve contar com uma política estatal que crie leis e regulamentos que obriguem agências governamentais e agentes públicos não correlacionados com a atividade criminal, a promover denúncias e/ou acionar as autoridades em caso de tomada de conhecimento de crimes percebidos no exercício das suas atividades. Como rol meramente exemplificativo, relatam-se as agências e autoridades que controlam atividades legais (como construções, negócios, indústria) ou regulam proteção ambiental, questões de saúde pública, inspeções de segurança e ambientes educacionais.

Somando-se às autoridades públicas, os membros da comunidade, como moradores locais e empresários, também são incentivados a tornarem-se parceiros da instituição policial para a redução da criminalidade. A crítica apontada a essa prática reside no caráter coercitivo do modelo e a previsibilidade de sanções para indivíduos que não praticam delitos, mas deles têm conhecimento. Trata-se, assim, da expansão da punibilidade para além dos agentes autores dos crimes. É a responsabilização pelo silêncio.

⁹⁵ MAZEROLLE, Lorraine; RANSLEY, Janet. The case for third-party policing. In: WEISBURD, David; BRAGA, Anthony A. (editors). **Police innovation: contrasting perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press. 2006, p. 195.

Além da duvidosa constitucionalidade dessa política criminal, que pode ser questionada quanto a sua razoabilidade, ao modelo do “*third-party policing*” sobrepõem-se outras críticas. Dentre elas, destaca-se a sua baixa eficiência em controlar crimes que ocorrem fora dos espaços públicos das ruas; como exemplo, aponta-se a incapacidade de contenção de crimes de propriedade⁹⁶. Conforme aponta Mazerolle e Ransley, pessoas jovens, membros de gangues, vândalos e os pequenos criminosos são os alvos do policiamento de terceiros.⁹⁷

Há autores, seguindo a linha Tracey Meares, que apontam para o viés discriminatório de cunho racial desse modelo, relatando episódios em que membros da própria comunidade (em geral comunidades que abarcam grupos minoritários, em destaque, negros e sul-americanos), com laço familiar ou de amizade com agentes criminosos, são cooptados a denunciá-los.⁹⁸ Tais situações, além de causarem efeito de animosidade entre comunidade e agentes policiais, acarretam um tratamento desproporcional às pessoas que integram o círculo de relações dos indivíduos que praticam crimes, as quais passam a receber um tratamento díspar baseado, exclusivamente, em seus laços afetivos.

De acordo com os argumentos levantados, a constitucionalidade da filosofia do policiamento de terceiros é questionável. Apesar da sua interessante teorização de que a responsabilidade para a contenção criminosa deve ser dividida com demais parcelas da sociedade, o caráter extremamente incisivo e altamente coercitivo para o alcance de seus objetivos faz com que a desproporcionalidade e a não razoabilidade da prática sejam evidenciadas. Recai-se, assim, em um policiamento que não se sustenta sob as perspectivas da principiologia de um modelo constitucional de um Estado de Direito, logo, pouco defensável academicamente.

Adotando uma perspectiva também de inclusão de membros externos à instituição policial, mas com uma política de participação de cunho voluntário, em contraposição à

⁹⁶ “[...] it appears that *third-party policing* is an effective mechanism to control drugs problems. It is likely that it is an effective strategy for controlling violent crime and for dealing with young people. Whilst the number and quality of the reported outcomes limits our assessment of the effectiveness of *third-party policing*, Table 10.1 also indicates that *third-party policing* is somewhat ineffective at controlling property and crime problems. Our review suggests that the majority of evidence collated about *third-party policing* involves property owners (commercial property owners in particular) as third parties.” Cf: MAZEROLLE, Lorraine; RANSLEY, Janet. The case for *third-party policing*. In: WEISBURD, David; BRAGA, Anthony A. (editors). **Police innovation: contrasting perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press. 2006. p. 203.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 198.

⁹⁸ Meares relata a seguinte situação cooptação de um grupo de amigos: “*The ordinance empowered designated police officers in specified areas to approach groups of three or more people loitering ‘with no apparent purpose’ provided that those officers had reasonable cause to believe that at least one member of the group was a street gang member and ask the group to move along. If the group refused, then the officer was entitled to arrest the group. The third-party policing aspect is clear.*” (grifo nosso). Cf: MEARES, Tracey L. *Third-party policing: a critical view*. In: WEISBURD, David; BRAGA, Anthony A. (editors). **Police innovation: contrasting perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press. 2006, p. 212.

obrigatoriedade e responsabilização imposta pelo policiamento de terceiros, dá-se a prática do *policiamento comunitário*.

Essa filosofia de policiamento busca fortalecer os laços entre policiais e a comunidade, buscando aumentar a credibilidade social na instituição. Para tanto, a atuação policial é voltada para além da promoção dos fins a qualquer custo. Contempla-se, pois, a realização dos meios para que a atividade policial não seja violadora dos direitos personalísticos e sociais.

Um dos principais objetivos desse modelo é a convocação da comunidade para sugerir e auxiliar nos processos decisórios sobre futuras diretrizes para novas atividades policiais. Dessa forma, os membros populares auxiliariam o trabalho da polícia, especialmente por meio da externalização de demandas prioritárias e no fornecimento de informações privilegiadas.

Pelo seu caráter eminentemente democrático e inclusivo, o policiamento comunitário é adotado como diretriz que permite substanciar novas formas de policiamento para o futuro. Diante do exposto, e da complexidade de implementação prática do modelo, o policiamento comunitário será objeto de estudo do próximo capítulo, em que as suas prerrogativas e filosofia serão melhor esmiuçadas.

Por agora, frisa-se que o policiamento comunitário revela-se como uma promessa para o futuro da atividade de policiar, mostrando-se como um modelo que demanda pela reestruturação da instituição policial, em especial, no tocante ao seu isolamento social e hierarquização.

2.3 Reflexões sobre a função da polícia em um Estado Democrático de Direito: qual a importância do estudo sobre os modelos de policiamento?

A formação do Estado Moderno clamou pela formação de uma organização policial institucionalizada, que respondesse às necessidades de uma sociedade que se tornava a cada passo mais complexa. Ainda que as características estatização, complexidade e especificidade existissem isoladamente em *aparatus* policiais não modernos, a conjunção desses elementos foi propiciada e impulsionada pela nova dinâmica social em formação.

Seguindo a vertente defendida por Norbert Elias⁹⁹, o aumento em complexidade nas relações sociais, de forma gradual e constante, demandou pela estruturação de um modelo policial que respondesse a essa nova sociedade mais compartimentalizada e interdependente.

⁹⁹ Vide: ELIAS, Norbert. **O Processo Civilizador**. Tradução de Ruy Jungmann. Revisão e apresentação: Renato Janine Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 1994. vol.II.

O desafio foi, como ainda o é, o desenvolvimento de um instrumentário de contenção criminal que correspondesse às novas perspectivas democráticas e mais garantistas afloradas no estado contemporâneo. Tratava-se da estruturação de uma instituição policial mais bem aparelhada, cuja forma de atuação superasse o antigo modelo feudal de repreensão, repleto de arbitrariedades e sob influência política de poderosos locais.

Buscava-se por um modelo que refletisse tanto as premissas hobbesianas de igualdade e racionalidade, quanto o preceito de liberdade lockeano, para que lhe fosse garantida legitimidade, com o intuito de que o sistema não fosse suscetível a questionamentos.

Atualmente, para que a atuação policial ocorra dentro dos parâmetros democráticos, é essencial que haja a implementação de um modelo de policiamento que corresponda aos preceitos constitucionais, promovendo equilíbrio entre os pressupostos de liberdade e segurança, de modo a minar a possibilidade de sobreposição de um ao outro.

Para além dos procedimentos burocráticos, para os quais Weber debruçou tanta atenção, a análise da conjuntura do policiamento reclama pelo estudo da sua política de atuação. De acordo com o viés utilizado – de menor tolerância ou mais frouxo, de mapeamento ou sem restrições geográficas, com estudos de impacto ou não – a filosofia de policiamento é modificada. É válido destacar que as formas de policiamento revestem-se por questões procedimentais, cujas avaliações sobre seus reflexos sociais desvelam a política social aplicada. Como exemplo, cita-se o caso do policiamento *hot spots*. Procedimentalmente, trata-se do mapeamento de áreas de maiores incidências criminais, enquanto que, politicamente, tem-se a determinação de um policiamento de cunho racista e de classe, ao passo que as áreas majoritariamente abarcadas são aquelas que denotam uma população de excluídos econômica e socialmente.

A análise dos modelos de policiamento mostra que, em sua maioria, há um distanciamento entre a comunidade e a polícia. A filosofia do policiamento de terceiros busca a aproximação e colaboração da sociedade para a realização da política criminal. Contudo, o chamamento altamente coercitivo e obrigacional que o modelo adota ocasiona mais o distanciamento e rejeição por parte da sociedade do que a promoção de uma colaboração efetiva. Diferentemente do policiamento de terceiros, o modelo comunitário, ao compartilhar a tarefa da contenção criminal com os membros da coletividade, defende que a cooperação seja de caráter voluntário, criando uma verdadeira parceria, desvinculada de qualquer imposição coercitiva revestida de previsões punitivas.

Por se tratar de um modelo altamente democrático, o policiamento comunitário apresenta-se como promessa de uma atuação policial que se encaixa às expectativas de um

Estado com prerrogativas garantistas, cuja relação com a criminalidade não seja reproduzida de forma a propagar um ideário de guerra a inimigos, por encarar aqueles que já cometeram alguma conduta criminosa como “os outros”, sobre os quais abusos são permitidos de forma tácita.

Um importante fator que merece destaque no policiamento comunitário é a valorização que é feita dos meios utilizados para a execução da atividade policial em detrimento dos fins. Assegurar o cumprimento do policiamento de forma a respeitar as prerrogativas democráticas é essencial para que se vigore uma atuação policial que seja legítima dentro de preceitos democráticos. Para contextualização, expõe-se que o policial não pode sabotar provas ou restringir os direitos de qualquer investigado, motivado pelo objetivo final de manter um potencial criminoso fora do convívio social. Ainda que a sua finalidade seja o encarceramento do acusado, ao policial não cabe a execução desse fim a qualquer custo, em supressão dos direitos do custodiado e em violação às leis vigentes.

Bayley é explícito ao ressaltar que a prática policial, por si só, é incapaz de promover a redução efetiva da criminalidade¹⁰⁰. A instituição policial é acionada, prioritariamente, sempre que a conduta criminosa já foi perpetrada, o que mina a possibilidade de qualquer prática preventiva. O policiamento comunitário, por ser ciente do espaço de atuação policial, foca na busca de meios adequados, convidando a população para a realização da tarefa da contenção criminal.

Ainda que, ideologicamente, possa ser considerado como o modelo que mais se aproxima do ideal, na prática, o policiamento comunitário enfrenta diversos desafios. A dificuldade no estabelecimento de uma relação de confiança com a comunidade e a ampla variedade de temas que são problematizados durante as reuniões entre policiais e membros da comunidade, que extrapolam a competência da instituição policial, podem ser apontados como alguns deles.

Dando continuidade às problematizações expostas, o próximo capítulo será dedicado ao estudo da filosofia do policiamento comunitário, traçando suas origens teóricas e evoluções conceituais desde o seu surgimento. Os desafios impostos a toda atividade de policiamento, em destaque, o perigo de se recair em um modelo de caráter altamente discricionário e

¹⁰⁰ Vide: BAYLEY, David. **Police for the future**. Oxford: Oxford University Press. 1996.

discriminatório, também são temas que serão abordados e contextualizados dentro da lógica do modelo comunitário.

CAPÍTULO 3: POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: vertente mais democrática

3.1 Os desafios para implementação de um novo modelo de policiamento

A promoção do controle social por parte da instituição policial acarreta a necessidade de superação de desafios cotidianos. A prática policial exige uma postura autônoma e de iniciativa do agente de polícia, cuja abertura pode servir de instrumento para o cometimento de arbitrariedades.

Acobertada pela alta discricionariedade inerente à atividade desenvolvida, evidencia-se que a violência policial, característica não exclusiva à realidade deste país, é reproduzida cotidianamente nas ruas e retratada na literatura brasileira exaustivamente. Denúncias de discriminação de cunho racial, social e de gênero são os principais tipos de violência estrutural cometidos.¹⁰¹

Diversos fatores podem ser reunidos para justificar essa violência sistemática. Contudo, ao se tratar especificamente da realidade brasileira, seu histórico escravagista, cujos resquícios ainda se repercutem no contexto social atual, é fator primordial a ser relevado quando se discute o racismo institucional.

A discricionariedade e o poder usufruído pelas forças oficiais, que promovem a abertura para essas ações discriminatórias de variados tipos, não são características adstritas ao contexto brasileiro. Trata-se de uma discussão que já ocorria durante a formação do Estado Moderno, em que a questão da legitimação do uso da força física a favor do Estado, por meio do aparelho de repressão criminal oficial, era debatida pelos positivistas clássicos – em destaque, Hobbes e Locke.

Conforme análise feita no primeiro capítulo, Hobbes foi imperioso ao restringir qualquer possibilidade de contestação por parte dos súditos ao poder do soberano, ressalvada exclusivamente a hipótese de defesa da vida em face de evidente risco de morte por inimigos, os quais o Estado mostrava-se incapaz de combater. Diante dos poderes quase ilimitados do soberano, a guarda armada, enquanto representante última desse poder, apresentava-se, também, insuscetível a objeções.

¹⁰¹ Vide: MACHADO, Eduardo Paes; NORONHA, Ceci Vilar. A polícia dos pobres: violência policial em classes populares urbanas. Porto Alegre: **Sociologias**, ano 4, n. 7, p. 188-221, jan/jun 2002; DUARTE, Evandro C. Piza *et al.* Quem é suspeito do crime de tráfico de drogas?. In: **Segurança Pública e Direitos Humanos: temas transversais**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP. Coleção Pensando a Segurança Pública, vol. 5, p. 81 - 118, 2014.

O alto poder atribuído aos órgãos de repressão estatal sustentava, portanto, a discricionariedade quase desmedida dos mesmos. No Estado Hobbesiano, o direito de resistência à opressão era inexistente, e aquele que ousasse fazê-lo seria considerado inimigo do Estado, destituído de qualquer direito cidadão.¹⁰²

Locke, de forma oposta, defendeu maior permissividade para contestações. Segundo Zaffaroni, Locke reconhecia que a sociedade civil é anterior ao Estado e, portanto, “a resistência legítima que derruba o soberano, para Locke, não dissolve a sociedade civil, como pretende Hobbes”¹⁰³. A filosofia lockeana fundamenta, portanto, pelo direito de oposição ao governo constituído, enquanto uma atividade legítima de todo e qualquer cidadão.

Verifica-se, assim, que Locke posiciona-se pelo combate à discricionariedade, altamente arbitrária e injusta, praticada pelo poder oficial. Como resposta a tais situações, o autor defende a legitimidade do direito à insurgência, o que se mostra contraposto em Hobbes, que postulou pela ampla discricionariedade do poder soberano. Para a teoria hobbesiana, o menor ato de rebeldia deveria ser suprimido sumariamente.

A discussão exposta retrata as tensões que existem quando se analisa os limites da ingerência Estatal face ao cidadão. A ausência de definições precisas que balizem os limiares da intervenção da força pública sobre o governado oportuniza que o Estado promova interferências sobre a vida cotidiana do cidadão. Interferências que podem ser agravadas cotidianamente pelo exercício do poder de discricionariedade por parte dos agentes públicos. Dentre esses agentes, destacam-se os policiais, que dispõem de alta discricionariedade para promover abordagem a suspeitos.

A discricionariedade, por ser indissociável às atividades policiais, é fator de grande relevância quando se trata da implementação e escolha de um modelo de policiamento. Ela pode servir de instrumento para a reprodução de um ideário de discriminação e injustiça social, provocando o distanciamento da instituição com a população. O desenvolvimento de um modelo de policiamento que se proponha a ultrapassar mecanismos de seleção de suspeitos de forma preconceituosa, em especial nas abordagens policiais, é elementar para a produção de um policiamento democrático.

Trata-se de um desafio atual e complexo. Em pesquisa recente realizada em quatro Estados brasileiros: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Distrito Federal, verificou-se

¹⁰² “A liberdade dos súditos, portanto, está apenas naquelas coisas que, ao regular suas ações, o soberano permitiu” Cf. HOBBS, Thomas. **Leviatã**: ou matéria, forma de poder de um Estado eclesiástico e civil. Tradução: Alex Martins. Revisão: Ruy Cintra Paiva e Saulo Krieger. São Paulo: Martin Claret, 2002. p. 160.

¹⁰³ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no Direito Penal**. Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2007. p. 127.

que “os números das prisões em flagrante indicaram que a vigilância policial recai preferencialmente sobre a população negra.”¹⁰⁴ Segundo dados obtidos nesta pesquisa, quando confrontados o número de brancos e negros presos em flagrante no ano de 2012 em São Paulo, proporcionalmente à população residente no estado com 18 anos ou mais, observou-se que “para cada grupo de 100 mil habitantes brancos, 14 são presos, enquanto que para cada 100 mil habitantes negros, 35 são presos”¹⁰⁵. Dessas prisões, poucas eram decorrentes de investigações criminais prévias, revestidas por mandados judiciais. Em sua esmagadora maioria, elas eram provenientes das abordagens policiais (ato discricionário em essência), o que indicou uma “filtragem racial nesta prática”¹⁰⁶, revelando uma “vigilância maior sobre a população negra”¹⁰⁷.

Um modelo de policiamento que se enquadre dentro dos parâmetros legais de um Estado Democrático de Direito necessita frear toda e qualquer forma de propagação de atitudes seletivas que reproduzam preconceitos. Na realidade brasileira, é notável que os policiais, em destaque os civis e militares, são oriundos de uma classe social pouco privilegiada. O baixo salário que a corporação oferece aos ingressantes pode ser apontado como a principal causa dessa realidade.

Tal cenário traz uma situação especificamente interessante no contexto brasileiro, pois, em razão da reprodução dos preconceitos raciais e de classe na prática cotidiana da repressão criminal, o policial, responsável pela “contenção” da criminalidade, acaba por repreender pessoas cuja trajetória de vida muito lhe assemelha, seja em fatores culturais ou sociais. Machado e Noronha analisam que, “mesmo que a maioria dos soldados venha da parte excluída da sociedade, eles absorvem esquemas discriminatórios e desenvolvem condutas violentas contra pobres e não-brancos.”¹⁰⁸ A absorção dessas práticas discriminatórias pelo policial ingressante acarreta a necessidade de reafirmação e exposição de sua autoridade perante seus iguais, situação capaz de distanciá-lo de seus pares, resultando na tomada de uma postura mais recrudescida contra seus semelhantes, ainda que sejam eles membros da comunidade na qual o policial tenha estabelecido, pela sua história, vínculos sociais e afetivos.

¹⁰⁴ SINHORETTO, Jacqueline *et al.* A filtragem racial na seleção policial de suspeito. In: **Segurança Pública e Direitos Humanos: temas transversais**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP. Coleção Pensando a Segurança Pública, vol. 5, p. 81 – 118. 2014. p. 123.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 127.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 127.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 127.

¹⁰⁸ MACHADO, Eduardo Paes; NORONHA, Ceci Vilar. A polícia dos pobres: violência policial em classes populares urbanas. Porto Alegre: **Sociologias**, ano 4, n. 7, p. 188-221, jan/jun 2002. p. 209.

Para fins de romper com essa prática, alguns pesquisadores apostam, dentre outros fatores, para a reformulação e intensificação da formação do policial ingressante. Em estudo realizado nas cidades de Brasília, Salvador e Curitiba, verificou-se que os policiais, majoritariamente, afirmavam pela inexistência de práticas de racismo institucional¹⁰⁹. Além disso, a pesquisa, que se debruçou “sobre os currículos e os programas das disciplinas ofertadas a esses profissionais”¹¹⁰, apontou uma defasagem de conteúdo humanístico na grade curricular ofertada. Segundo os autores, era necessária uma reformulação dos cursos ofertados, atribuindo maior destaque para as matérias que problematizam tensões sociais, as quais deveriam possuir maior prestígio do que meros “apêndices temáticos”¹¹¹. Tal modificação programática foi vista como relevante, pois, de acordo com a pesquisa, a “formação policial é uma etapa essencial para a *substituição e reconstrução de valores sociais apreendidos pelo policial* antes mesmo de sua entrada nas corporações” (grifo nosso).¹¹²

Ainda que assertiva a verificação de que a discriminação sociorracial propagada pela polícia seja reflexo de uma mentalidade já assimilada no ideário da sociedade como um todo, inclusive na crença pessoal do policial recém-ingresso; a idealização de que a formação policial possibilita a “substituição e reconstrução de valores sociais” do ingressante é, contudo, uma hipótese controversa.

De acordo com pesquisas já elaboradas¹¹³, a cultura policial interfere de forma muito mais incisiva na real “formação” do novo policial do que a sua preparação durante a academia. Conforme apontado por Kant de Lima, os policiais se mostram unânimes ao afirmar que “todos aprendiam as formas corretas de praticar essas abordagens [abordagens a suspeitos] na academia, mas essas e outras técnicas eram logo esquecidas ‘quando se vai para a rua’”¹¹⁴.

Dessa forma, a implementação de um conteúdo programático, com inserção em temas humanísticos para o recém-ingresso soldado, apresentaria, portanto, pouco efeito prático enquanto instrumento para a quebra de preceitos preconceituosos pulverizados na sociedade e

¹⁰⁹ DUARTE, Evandro C. Piza *et al.* Quem é suspeito do crime de tráfico de drogas?. In: **Segurança Pública e Direitos Humanos: temas transversais**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP. Coleção Pensando a Segurança Pública, vol. 5, p. 81 - 118, 2014.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 102.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 103.

¹¹² *Ibid.*, p. 104.

¹¹³ Vide: LIMA, R. K. Direitos Cívicos, Estado de Direito e “Cultura Policial”: A formação do policial em questão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo, n. 41, v. 11, 2003, p. 241-256; PINO, T. M. Treinamento Policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua. **Tese de Doutorado em Ciência Política USP**. São Paulo: 2011.

¹¹⁴ LIMA, R. K. Direitos Cívicos, Estado de Direito e “Cultura Policial”: A formação do policial em questão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo, n. 41, v. 11, p. 241-256. 2003. p. 74.

normalizados ao olhar do policial ingressante. Ainda que esse novo modelo de formação sirva para tornar evidente e trazer à tona as discriminações sociorraciais institucionalizadas no aparelho policial, para a transformação da conduta policial necessita-se ir além, devendo-se atingir a “cultura policial”. A promoção de uma transformação dessa envergadura envolve disposição para uma mudança profunda na filosofia policial e do policiamento tradicionalmente adotados, buscando destituir-se dos antigos padrões de seleção de suspeitos, e estabelecendo novos parâmetros que ultrapassem questões estéticas, que são as grandes facilitadoras do trabalho policial de cunho discriminatório.

Quanto a essa questão, Machado e Noronha argumentam que “[...] o aparelho policial participa ativamente na manutenção e reprodução da ordem social”¹¹⁵ e “a forma como ele opera e trata populações pobres e não-brancas depende de controles institucionais externos e internos ao aparelho policial”.¹¹⁶ Desse modo, ainda que a adoção de uma nova base curricular seja importante, esta é instrumento insuficiente para a alteração de valores sociais já impregnados na cultura policial que o ingressante irá compor. Conforme analisa Kant de Lima,

Mais do que tudo, trata-se de formar policiais já “formados” anteriormente, ou seja, de desconstruir paradigmas de pensamento e ação, dentro de uma nova concepção, em que todos os cidadãos, inclusive os policiais, independentemente de sua condição social, sejam vistos como sujeitos de direitos e destinatários da proteção da polícia.¹¹⁷

Existe aqui, portanto, um desafio mais amplo do que a reformulação dos cursos introdutórios. Quando se trata de educação, observa-se a plena impossibilidade de se inferir qualquer correlação de causa (conhecimento repassado) e efeito (prática policial). Uma saída possível seria a adoção de uma inserção, na prática, de uma nova filosofia de policiamento. Nesse modelo, grupos de policiais selecionados seriam responsáveis por acompanhar e inserir o novo soldado na dinâmica da atividade cotidiana policial, fazendo-se, dessa forma, com que o policial ingressante tenha, inicialmente, contato com uma nova filosofia sobre o papel e a atuação do policial, que seriam repassadas para ele de forma aplicada nas situações reais. O objetivo desse novo modelo de “formação”, de caráter eminentemente prático, seria buscar o rompimento, ainda que com baixa eficácia, da propagação da velha cultura policial discriminatória. Inclusive, tais treinamentos poderiam também ser destinados ao policial de longa data, que passaria a se reciclar permanentemente. Ainda que o modelo não alcance, com

¹¹⁵ MACHADO, Eduardo Paes; NORONHA, Ceci Vilar. A polícia dos pobres: violência policial em classes populares urbanas. Porto Alegre: **Sociologias**, ano 4, n. 7, p. 188-221, jan/jun 2002. p. 189.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 189.

¹¹⁷ LIMA, R. K. Direitos Cívicos, Estado de Direito e “Cultura Policial”: A formação do policial em questão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo, n. 41, v. 11, p. 241-256. 2003. p. 77.

a eficácia desejada, a modificação da conduta do policial, ele cumpriria, no mínimo, a função de dar uma alternativa prática para todos os policiais na ativa.

O complexo círculo de interações externas (sociedade/polícia) e internas (policiais/policiais) que dão forma à cultura policial, jamais poderia ser modificado, em absoluto, pela inserção apenas do vetor educação. Assim como ocorre na sociedade como um todo, o aparelho policial também é resultado de um processo de institucionalização¹¹⁸. Peter Berger desenvolve sua teoria da institucionalização, fundamentando que a construção da realidade social é fruto da reprodução de “hábitos e tipificações empreendidos na vida comum”¹¹⁹. Tal processo de reprodução resulta na formação do fenômeno que o autor denomina de “instituições históricas”¹²⁰. A roupagem de historicidade faz com que os hábitos ganhem, daqui em diante, a qualidade da objetividade, responsável pela reprodução e endurecimento das instituições (que poderia ser, “por exemplo, a instituição da paternidade tal como é encontrada pelos filhos”)¹²¹, as quais foram historicamente estabelecidas. Dessa forma, “as instituições, que estão agora cristalizadas”¹²²,

[...] são experimentadas como existindo por cima e além dos indivíduos que “acontece” corporificá-las no momento. Em outras palavras, *experimentam-se as instituições como se possuíssem realidade própria, realidade com a qual os indivíduos se defrontam na condição de fato exterior e coercitivo.* (grifo nosso)¹²³

Quando analisado o aparelho policial, nota-se que há a ocorrência desse mesmo processo de institucionalização. Os hábitos policiais são gradualmente arraigados de forma a existir “para além do indivíduo”¹²⁴, constituindo-se em um conjunto de condutas próprias, que dão forma ao que vem a ser a “cultura policial”.

¹¹⁸ Os hábitos e tipificações empreendidos na vida comum de A e de B [provenientes de ambientes sociais distintos], formações que até esse ponto tinham a qualidade de concepções *ad hoc* de dois indivíduos, tornam-se agora instituições históricas. Com a aquisição da historicidade, estas formações adquirem também outra qualidade que era incipiente desde que A e B começaram a tipificação recíproca de conduta. Esta qualidade é a objetividade. Isto significa que as instituições que estão agora cristalizadas (por exemplo, a instituição da paternidade tal como é encontrada pelos filhos) são experimentadas como existindo por cima e além dos indivíduos que “acontece” corporificá-las no momento. Em outras palavras, *experimentam-se as instituições como se possuíssem realidade própria, realidade com a qual os indivíduos se defrontam na condição de fato exterior e coercitivo.* Cf: BERGER, P.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 1973. p. 84.

¹¹⁹ BERGER, P.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 1973. p. 84.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 84.

¹²¹ *Ibid.*, p. 84.

¹²² *Ibid.*, p. 84.

¹²³ *Ibid.*, p. 84.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 84.

Monjardet analisa que a cultura policial é a “‘variável’ imprevista”¹²⁵, indispensável para a compreensão do trabalho da polícia.¹²⁶ O autor esclarece, em referência ao argumento de Skolnick¹²⁷, que por meio dessa cultura policial:

[...] se constroem ‘óculos cognitivos’ e uma ‘personalidade de trabalho’ (*working personality*, ou predisposição para agir de uma certa maneira), marcados pelos traços compartilhados por todos, sejam quais forem o grau e a função. Esses traços comuns são a onipresença na suspeita na relação com o outro, o sentimento – sobre um fundo de profundo mal entendido na relação entre a polícia e o público – de um isolamento social que uma solidariedade interna muito forte vai tentar compensar, a valoração de um pragmatismo de princípio de que decorrem o conservadorismo intelectual, político e social, o machismo, a generalidade de preconceitos étnicos etc.¹²⁸

Por meio dessa construção de valores próprios e o fechamento para interferências exteriores ao seu ambiente, a cultura policial acaba por dar vazão à formação de um forte corporativismo. Segundo analisa Skolnick, as pessoas para as quais o policial presta seu serviço não o fazem sentir-se aceito. “Como resultado, ele desenvolve meios dentro de seu próprio mundo para combater a rejeição social” (tradução livre)¹²⁹. O corporativismo apresenta-se, portanto, como consequência desse movimento de isolamento que o policial faz para o exterior.

A questão que se impõe é que, quando se debruça ao estudo dos modelos de policiamento, o corporativismo apresenta-se como uma das barreiras para a implementação de uma nova filosofia de atuação, em especial quando se trata do modelo do policiamento comunitário, no qual há a inversão do processo de fechamento da polícia em si mesma, e a sua consequente abertura desta para a participação mais ativa do público.

Conforme brevemente demonstrado, a cultura policial tem a sua complexidade própria, cuja vastidão extrapola a discussão proposta. Constata-se, contudo, que se tem aqui um instituto que demanda muita cautela no seu trato, pois a cultura policial evidenciada na modernidade promove identificações com diversas formas de discriminação, sendo um dos fatores para a reafirmação e longevidade da propagação de práticas discriminatórias. Trata-se, portanto, de matéria que requer observação contínua, visando o estabelecimento de instrumentos internos e externos de controle das ações policiais, conforme já apontado por Machado e Noronha. Ainda que a cultura policial possa ser impossível de ser modificada, o desenvolvimento de mecanismos para o controle da legalidade nas ações policiais é uma meta

¹²⁵ MONJARDET, D. **O que faz a polícia:** sociologia da força pública. São Paulo: Edusp, 2003. p. 162.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 163.

¹²⁷ Vide: SKOLNICK, Jerome. **Justice without trial.** New York: Wiley, 1966.

¹²⁸ MONJARDET, D. **O que faz a polícia:** sociologia da força pública. São Paulo: Edusp, 2003. p. 163.

¹²⁹ SKOLNICK, Jerome. **Justice without trial.** New York: Wiley, 1966. p. 51.

viável, a qual cumpriria o objetivo de combater as práticas policiais ilegais, em destaque, a discriminação sociorracial institucionalizada.

Além do entrave da cultura policial, a hierarquia dentro desta instituição também é um obstáculo quando se busca instaurar modificações na forma de atuação policial. A hierarquia, conforme já sucintamente indicado no final do capítulo anterior, engessa a abertura para modificações, sendo um dos entraves para se instalar um novo modelo de policiamento. Ainda que a execução de um modelo de policiamento envolva, de forma mais contundente, o policial de rua que atua diretamente com o público, a adesão e concordância dos superiores são essenciais para que haja uma reformulação de modelos antigos.

Analisando-se o contexto brasileiro, nota-se que a questão da hierarquia assume especial destaque pelo fato do país dispor de uma polícia de vertente militar¹³⁰. “O Brasil é um dos poucos países que mantém duas instituições policiais para cumprir o ciclo da polícia. Resumidamente, o ciclo da polícia envolve três principais ações: prevenção, repressão e investigação.”¹³¹ Das três funções que as polícias brasileiras desempenham, cabe à Polícia Militar a realização das atividades de prevenção e repressão ao crime.¹³² Dentre tais atribuições, a denominada função de “prevenção ao crime” é executada, de forma exclusiva, pela Polícia Militar, sendo este o motivo pelo qual a militar, mais do que qualquer outra, é a polícia brasileira que interage de forma mais próxima à população.

Em virtude dessa sua atuação mais direta com a população, a Polícia Militar é a instituição policial que deve cumprir a função de implementar, de forma mais enfática, um modelo de policiamento progressivamente mais democrático, em especial, após a abertura política brasileira, em 1985, com o fim do regime militar.

Contudo, a sua estrutura militarizada e, conseqüentemente, altamente hierarquizada são obstáculos para a adoção de modelos de policiamento que sejam mais democráticos e próximos à população. A estratégia de prevenção ao crime realizada pela Polícia Militar brasileira segue o modelo do policiamento extensivo, inspirado em modelo militar. Segundo

¹³⁰ As polícias militares tornaram-se reservas do Exército em 1934. Em 1946, lhes foi atribuída a responsabilidade pela segurança interna e manutenção da ordem. Em 1967, lhes foi delegada a competência de realizar o policiamento ostensivo, fardado. Além disso, esta mesma norma definiu a estrutura militarizada das polícias militares, semelhante a do Exército. Em 1969, as guardas civis foram incorporadas ao corpo das polícias militares. Cf: PINC, T. M. Treinamento Policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua. **Tese de Doutorado em Ciência Política USP**. São Paulo: 2011. p. 57.

¹³¹ PINC, T. M. Treinamento Policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua. **Tese de Doutorado em Ciência Política USP**. São Paulo: 2011. p. 58.

¹³² *Ibid.*, p. 58.

Pinc, o policiamento extensivo é “a ação de presença da Polícia Militar, identificada pelo uniforme, viatura e equipamentos [que] objetiva impedir a prática de crime e da violência.”¹³³

Observa-se que, por meio da prática desse modelo de policiamento assumido pela Polícia Militar, a relação que a instituição estabelece com a população é de intimidação e coerção pelo medo à aplicação de sanções pelos agentes policiais. Tal filosofia muito se destoa de um policiamento de vertente democrática. De forma diametralmente oposta, o policiamento comunitário busca a aproximação da população, estabelecendo uma relação de confiança e parceria, ao invés da construção de um vínculo pelo medo a possíveis sanções.

Ressalta-se que, apesar de ter superado o regime militar, o Brasil ainda vivencia uma aproximação entre a Polícia Militar e o Exército, legitimada por meio de disposições legais¹³⁴, que são heranças da ditadura militar. Por força legal, a Polícia Militar é considerada uma “força auxiliar, reserva do Exército”¹³⁵, podendo ser “recrutada” por ele em caso de necessidade. Esse vínculo reforça a tese de pesquisadores¹³⁶ que argumentam pela manutenção, nos dias atuais, de um controle militar sobre essa instituição policial. Segundo esses estudiosos, o controle do Exército sobre essa organização é superior ao controle exercido pela sociedade civil, contrariando-se as disposições da Constituição Federal de 1988, que subordinou a Polícia Militar ao Governador de Estado.

Apesar de Pinc considerar que a desmilitarização da polícia militar não é fator relevante para o estabelecimento de um policiamento democrático, considerando que este seria resultado de uma maturação democrática contínua do país¹³⁷, estudiosos têm demonstrado que a estrutura militarizada compromete a instauração de um policiamento aberto para o diálogo com a população. Tem-se presenciado episódios em que a retratada aproximação entre Polícia Militar e Exército provoca efeitos danosos à democracia, ao passo que se verifica que as forças armadas têm auxiliado as Polícias Militares em situações de grave “perturbação da ordem”. Destacam-se, dentre as situações observadas, episódios recorrentes em que o Exército é convocado para auxiliar a Polícia Militar em operações contra traficantes nas favelas do Rio do Janeiro, com emprego de forte truculência policial e militar.

¹³³ PINC, T. M. *Treinamento Policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua. Tese de Doutorado em Ciência Política USP*. São Paulo: 2011. p. 58.

¹³⁴ A título de exemplificação poderia citar os arts. 13 e 17 do Decreto-Lei n. 667/1969, que dispõem que o treinamento, armamento e munição das Policiais Militares deverão ser controladas pelo Exército brasileiro.

¹³⁵ PINC, T. M. *Treinamento Policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua. Tese de Doutorado em Ciência Política USP*. São Paulo: 2011. p. 65.

¹³⁶ Vide: CALDEIRA, T. P. R. *Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Tradução de Frank de Oliveira, Henrique Monteiro. São Paulo: Edusp, 34 ed. 2000; ZAVERUCHA, J. *Fragile Democracy and the Militarization of Public Safety in Brazil. Latin American Perspectives*, v. 27, n. 3, p. 8-31. 2000.

¹³⁷ PINC, T. M. *Treinamento Policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua. Tese de Doutorado em Ciência Política USP*. São Paulo: 2011. p. 69.

Do exposto, verifica-se que a militarização da Polícia Militar, associada à sua característica rigidez hierárquica, são fatores que desafiam o estabelecimento de um policiamento democrático, aberto para as intervenções do público externo. Para além disso, esse fechamento institucional apresenta-se problemático, pois a forma como as polícias estão estruturadas hoje, permite e legitima a violência e abusos cometidos contra cidadãos comuns¹³⁸, à semelhança das ações cometidas durante os regimes totalitários que assolaram a América Latina. Chevigny, analisando o contexto dessa região, verificou que a organização policial militarizada potencializada a violência e brutalidade da polícia em sua atuação cotidiana.¹³⁹ Restringindo-se ao caso brasileiro, dentre essas violações, destaca-se a propagação da violência de viés sociorracial institucionalizada. É imperiosa, portanto, a reformulação do atual modelo militarizado para que seja rompido com as práticas violentas e discriminatórias, e se instaure um modelo de policiamento que respeite as prerrogativas democráticas, capaz de acompanhar o processo de abertura política que o país iniciou com o fim do regime militar.

Tal quebra na reprodução das atividades arbitrárias com viés discriminatório é importante, também, para conter retaliações populares. Pesquisas têm demonstrado que populações, prejudicadas por tratamento policial desigual, podem insurgir contra essa instituição estatal de forma violenta.

Ao se debruçar sobre essa questão, Machado e Noronha constataram que nas comunidades em que a violência policial é uma realidade constante, o “processo civilizador”, conforme idealizado por Norbert Elias¹⁴⁰, é comprometido. Segundo os autores:

[...] se, no processo civilizador, os indivíduos e grupos são levados, por diferentes códigos de comportamento, a estabelecer controle sobre suas emoções agressivas (Elias, 1994), nas situações de exclusão social este processo é paralisado (Chevigny, 1995). Em lugar de uma reversão das emoções agressivas, o que se tem é uma persistência de valores que cultuam força como meio de agressão ou defesa.¹⁴¹

O “processo civilizador”, responsável pelo desenvolvimento de freios sociais contentores de impulsos racionais e emocionais necessários para o convívio possível em sociedade, apresenta, nesse contexto, um efeito inverso. Aqui, o indivíduo deixa de ser estimulado a controlar suas emoções, já que as violações cotidianas, provocadas por forças

¹³⁸ COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Estado, Polícia e Democracia. **Tese de Doutorado em Estudos Comparados Sobre as Américas UnB**. Brasília: 2003. p. 26.

¹³⁹ CHEVIGNY, P. **Edge of the Knife**: police violence in the Americas. New York: WW Norton. 1995.

¹⁴⁰ Vide: Capítulo 1. Tópico II. O poder coercitivo do Estado: a reprodução do medo do cidadão face ao Estado.

¹⁴¹ MACHADO, Eduardo Paes; NORONHA, Ceci Vilar. A polícia dos pobres: violência policial em classes populares urbanas. Porto Alegre: **Sociologias**, ano 4, n. 7, p. 188-221, jan/jun 2002. p. 194.

policiais com práticas discriminatórias, instauram um sentimento de injustiça e insegurança. Nesse cenário, tem-se a quebra do ideário coletivo de normalidade, o que repercute em extrapolação de emoções pelos membros pertencentes àquela comunidade, ao invés da contenção de suas impulsividades, conforme era esperado.

De acordo com Elias, nas “sociedades com monopólio mais estáveis da força”¹⁴², nas quais “as cadeias de ações que ligam os indivíduos são mais longas”¹⁴³ e há “maior dependência funcional entre as pessoas”¹⁴⁴, “o indivíduo é protegido principalmente contra ataques súbitos, contra a irrupção de violência física em sua vida”¹⁴⁵.¹⁴⁶ De forma oposta, numa sociedade de discriminação sociorracial, a instituição policial, que deveria ser responsável pela proteção contra situações de violência, termina por promovê-la, impossibilitando o estabelecimento de um ambiente em que as pessoas se sintam seguras, algo necessário para o desenvolvimento de freios sociais. Por consequência, há, nestes ambientes, um maior afrouxamento das reações psíquicas e emocionais espontâneas.

Resta demonstrado, portanto, que a atuação policial seletiva, de caráter arbitrário e discriminatório, para além de constituir-se como uma prática ilegal e antagônica aos preceitos democráticos, é também uma ação disseminadora da violência. Nesse ponto, ressalta-se a importância da adoção de um modelo de policiamento legal, não seletivo, e desvinculado de padrões meramente estéticos de classe e raça.

Essa nova filosofia de policiamento deve pactuar com a tarefa exercida pela instituição policial de mediação entre o poder estatal e o cidadão¹⁴⁷, sendo, portanto, uma modalidade que esteja preparada para receber as demandas da população. Seguindo o entendimento de Dominique Monjardet:

As relações entre a instituição [policial] e a organização [social] devem ser regradas de tal modo que a sociedade tenha sempre sua palavra a dizer sobre as tarefas que são confiadas à organização, sejam quais forem as segmentações desta. Sabendo que o poder está preocupado primeiro com a manutenção da ordem, e o cidadão com sua tranquilidade, a tensão entre essas prioridades será representada nas instâncias de direção de cada segmento organizacional.¹⁴⁸

¹⁴² NORBERT, Elias. **O Processo Civilizador**. Tradução de Ruy Jungmann. Revisão e apresentação: Renato Janine Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. Vol. II. 1994. p. 198.

¹⁴³ *Ibid.*, p.198.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p.198.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p.198.

¹⁴⁶ Elias esclarece, ainda, que, em contrapartida a essa proteção recebida, o indivíduo “ao mesmo tempo, é forçado a reprimir em si mesmo qualquer impulso emocional para atacar fisicamente outra pessoa.” Cf: NORBERT, Elias. **O Processo Civilizador**. Tradução de Ruy Jungmann. Revisão e apresentação: Renato Janine Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. Vol. II. 1994. p. 198.

¹⁴⁷ Vide: MONJARDET, D. **O que faz a polícia**: sociologia da força pública. São Paulo: Edusp, 2003.

¹⁴⁸ MONJARDET, D. **O que faz a polícia**: sociologia da força pública. São Paulo: Edusp, 2003. p. 295.

Compactuando com o argumento de Monjardet, verifica-se que, elevada a observação para um nível macro de análise sistêmica, a principal atividade desempenhada pela polícia é de mediação e equilíbrio de forças antagônicas que provém, por um lado, dos cidadãos e, por outro, do poder Estatal. Recai-se, nesse ponto, novamente na dicotomia “segurança *versus* liberdade”, objeto de estudo da parte inicial do primeiro capítulo. Enquanto os cidadãos primam por sua liberdade, o Estado visa à manutenção do *status quo* por meio da imposição de sua força, que se justifica e legitima-se, cotidianamente, por meio do discurso da promoção da segurança ao cidadão.

Ainda que verificado que a segurança foi – e ainda mantém-se sendo – como o principal fundamento para a formação do Estado Moderno, cabe a ele definir um modelo que garanta que a segurança será promovida de forma a respeitar os parâmetros democráticos. Quando se analisa a forma como essa segurança é instrumentalizada e afeta diretamente a população, nota-se a importância da discussão sobre os modelos de policiamento.

O policiamento é o modo de aplicação, na prática, da força do Estado. E, ao ressaltar o caráter de mediação inerente à atividade policial, o policiamento comunitário é o que dispõe de maior possibilidade de cumprir essa função com eficiência, em especial, pela sua abertura para a recepção das demandas do público.

O policiamento comunitário pode ser o meio que realmente proporcionaria que “toda ação policial [fosse] mediatizada, isto é, reinserida na construção permanente da ordem social pela própria sociedade.”¹⁴⁹ Ainda que vislumbradas todas as dificuldades demonstradas para a implementação de uma política criminal democrática, legal e não discriminatória; o policiamento comunitário mostra-se como a melhor saída para a superação desses desafios, pois insere uma nova filosofia de atuação que destoa dos modelos tradicionais, ao primar pela aproximação entre polícia e população. Reiterando-se que a prática policial é uma atividade de mediação e, portanto, uma atividade meio, o que deve ser priorizado é a forma como a polícia atua cotidianamente com os cidadãos, em detrimento da aferição de indícios de eficiência. O policiamento comunitário, portanto, é o modelo que melhor potencializa essa tarefa policial de atuar enquanto instância mediadora, e quiçá conciliadora, dos interesses antagônicos do poder público e da sociedade.

¹⁴⁹ MONJARDET, D. **O que faz a polícia**: sociologia da força pública. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Edusp, 2003. p. 299.

3.2 Conceituando o policiamento comunitário: uma prática adequada a um Estado Democrático de direito

Quando se trata da conceituação do policiamento comunitário verifica-se a existência de uma variedade de definições diferentes para explicá-lo. Tal nomenclatura tem sido usada de forma abrangente, dificultando uma definição mais precisa dessa prática.

Partindo da premissa de que a instituição policial ocupa uma atividade de mediação, entre o poder público e a população, a definição de policiamento comunitário trazida pelos autores Bayley e Skolnick é a que melhor enquadra-se como um modelo tendente a realizar essa função mediadora com excelência.

Segundo os autores, “a premissa central do policiamento comunitário é que o público deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança”¹⁵⁰. Nesse espaço, a população seria “‘co-produtor’ da segurança e da ordem juntamente com a polícia”¹⁵¹, sendo necessária a criação de instrumentos para que o público possa integrar o policiamento e contribuir para a promoção da segurança.¹⁵²

A demanda pelo policiamento comunitário surgiu nas décadas de sessenta e setenta nos EUA¹⁵³, quando diversas pesquisas avaliativas demonstraram a ineficiência das práticas policiais tradicionais.¹⁵⁴ A comprovada falibilidade das medidas tradicionais abriu espaço para reivindicações por mudanças face ao declínio na crença comum na eficiência da atuação policial¹⁵⁵.

Adotando o posicionamento de Bayley e Skolnick pela defesa de um papel policial não de “combate ao crime”, mas de prevenção a ele, afirma-se que a questão central no modelo comunitário “não é o objetivo do policiamento”¹⁵⁶ – que seria o “combate ao crime”, mas os meios utilizados para o trato com a criminalidade. Enquanto executora de uma atividade meio, a instituição policial deve se debruçar no desenvolvimento de táticas de atuação que visem à potencialização e aprimoramento de sua capacidade de mediação.¹⁵⁷

¹⁵⁰ SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policiamento comunitário**: questões e práticas através do mundo. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Ed. Edusp. 2002. p. 18.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 18.

¹⁵² *Ibid.*, p. 18.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 11.

¹⁵⁴ MONJARDET, D. **O que faz a polícia**: sociologia da força pública. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Edusp, 2003. p. 258.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 259.

¹⁵⁶ SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policiamento comunitário**: questões e práticas através do mundo. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Ed. Edusp. 2002. p. 24.

¹⁵⁷ Vide: MONJARDET, D. **O que faz a polícia**: sociologia da força pública. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Edusp, 2003.

Conforme aponta Bayley¹⁵⁸, a atuação da polícia, de acordo com o padrão tradicional, tem início após a quebra da normalidade, com o cometimento da prática criminosa. O desenrolar da atividade policial, de acordo com este fluxo, impedia que a mesma cumprisse a função de controlar e reduzir a prática delituosa. Logo, o pensamento de que o policiamento tradicional era capaz de diminuir o montante de crimes cometidos era uma crença sem embasamentos científicos.

Longe de afirmar que o policiamento comunitário seria capaz de cumprir a função de reduzir a criminalidade – já que essa empreitada envolve articulação de setores e realização de tarefas que extrapolam a alçada da função policial – deve-se reconhecer que o policiamento comunitário preocupa-se com a adoção de medidas preventivas, incorporadas após o recebimento de queixas da população.

Seguindo esse entendimento, Bayley e Skolnick afirmam que a prática policial não deve focar em atendimento a situações emergenciais, devendo liberar boa parte dos policiais para se engajarem na “prevenção proativa do crime”¹⁵⁹, ao intervirem, dentre outras formas, “nos estágios iniciais para prevenir os problemas que poderiam surgir”.¹⁶⁰

Contudo, ressalta-se que, sob o ponto de vista desta pesquisa, ainda que a preocupação com a prevenção de crimes seja uma questão importante, defende-se que esta não deve ser o foco do policiamento comunitário. Quando se alega que a prevenção ao crime não deve ocupar a centralidade do debate sobre policiamento comunitário, está a se afirmar que as iniciativas para a diminuição da criminalidade não podem ser reduzidas a meios estritamente quantitativos. Defende-se, pois, que se deve perseguir o objetivo final, que é a prevenção ao crime; no entanto, conforme já frisado, o resultado principal não pode ser extraído por meio de avaliações quantitativas, mas sim pela verificação da implementação efetiva de um modelo

¹⁵⁸ BAYLEY, David. **Police for the future**. Oxford: Oxford University Press. 1996. p. 35.

¹⁵⁹ SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo**.

Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Ed. Edusp. 2002. p. 24.

¹⁶⁰ Bayley e Skolnick ressaltam a importância da instituição policial se dedicar a prevenção de crimes. Segundo eles, o policiamento comunitário poderia ser um instrumento para alcançar esse objetivo por meio da aproximação que essa forma de policiamento proporciona entre polícia e sociedade. Nesse contexto, os autores destacam a atividade do patrulhamento. Por meio do patrulhamento os autores acreditam que seria possível atingir a esperada aproximação com a comunidade ao mesmo tempo em que tomariam maior conhecimento das particularidades daquela localidade. Conforme dispõem os autores: “Ao invés de se desenvolver como um serviço ambulatorial, os policiais da patrulha deveriam ‘empenhar-se em conhecer a comunidade’, falar com as pessoas em seus itinerários diários usuais, encorajar pedidos de serviços não-emergenciais, e tornar-se parte visível da cena comunitária, mas sem chamar atenção. Ao agir dessa maneira, os policiais de patrulhamento serão capazes de ajudar na autoproteção coletiva ou individual; de intervir nos estágios iniciais para prevenir os problemas que poderiam surgir; de desenvolver uma apreciação fortalecida das preocupações da comunidade; de explicar os serviços da polícia com mais precisão, e de obter informações que levem a prisões e dar seguimento aos procedimentos legais”. Cf. SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Ed. Edusp. 2002. p. 24.

de atuação policial que cumpra sua função de mediação de forma democrática, aberto à interferência e participação do público. Dessa forma, o balanço que deve ser feito é de caráter fundamentalmente qualitativo. A essência desse processo não é dada pelos resultados mensuráveis que ele é capaz de produzir. O mais importante é a forma como se dá a atuação dos agentes em si. O processo, portanto, é de mais valia do que o resultado produzido por meio dele.

O referido processo de promoção da segurança pública por meio da instituição policial é de extrema importância, pois ele é medida para avaliação do teor de garantismo/autoritarismo de um governo. David Bayley acertadamente pontua que “as atividades policiais também determinam os limites da liberdade numa sociedade organizada, algo essencial para se determinar a reputação de um governo”¹⁶¹. O modelo de policiamento adotado, portanto, deve assimilar-se com o regime de governo vivenciado por um Estado. A ausência de correspondência entre eles torna o policiamento praticado ilegítimo.

Por meio da observação do regime adotado pelo governo brasileiro, denominado “Estado Democrático de Direito”, constata-se que o policiamento comunitário é um modelo que se coaduna, em âmbito de uma análise eminentemente teórica, aos ditames desse modelo político. Com o intuito de fundamentar a hipótese levantada, a conceituação do termo “Estado Democrático de Direito” é necessária.

Ao definir democracia, Robert Dahl pontua cinco elementos: a) participação efetiva; b) igualdade de voto; c) aquisição de entendimento esclarecido; d) exercício do controle definitivo do planejamento e e) inclusão dos adultos.¹⁶²

Dos critérios expostos, evidencia-se que todos eles têm em comum a busca pela instrumentalização de procedimentos para permitir aos cidadãos acesso e possibilidade de interferência nas ações tomadas e praticadas pelo governo sob o qual são regidos. Trata-se de garantir que todo e qualquer membro da população seja politicamente igual.¹⁶³ Tudo se concentra na capacidade de participação política que os membros daquela nação possuem, conforme exemplifica Dahl:

[...] se alguns membros recebem maiores oportunidades do que outros para expressar seus pontos de vista, é provável que suas políticas prevaleçam. No caso extremo, restringindo as oportunidades de discutir as propostas constantes no programa, uma pequena minoria poderá realmente determinar as políticas da associação. O critério da participação efetiva visa evitar que isso aconteça.¹⁶⁴

¹⁶¹ BAYLEY, David. **Padrões de Policiamento**. São Paulo: EDUSP. 2001. p. 17.

¹⁶² DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Ed. UnB. 2001. p. 50

¹⁶³ *Ibid.*, p. 50.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 50.

A distribuição isonômica da participação política é característica central quando se conceitua um Estado como Democrático. E este é o critério que se relaciona de forma próxima com o modelo do policiamento comunitário. Utilizando a mesma filosofia, o policiamento democrático permite a participação popular por meio do recebimento das demandas e queixas da população.

Seguindo o argumento de Dahl, o modelo comunitário deve propiciar, assim como procuram fazer os Estados Democráticos, que a participação do público seja igualitária, de forma a evitar favorecimentos indevidos. A política de segurança a ser promovida deve atender aos anseios do público em geral, o que lhe permitiria angariar o título de modelo democrático.

Quando se discute participação popular em regimes democráticos, Marcelo Neves traz contribuições importantes. Ao determinar a esfera pública enquanto “*arena de dissenso*”¹⁶⁵, em que há a colisão dos interesses dos seus participantes, o autor pontua que “o desafio fundamental do Estado Democrático de Direito em face a esfera pública”¹⁶⁶ é a promoção da estruturação desse espaço de dissenso por meio da “canalização e intermediação procedimental (universalista e pluralista) dos enormes conflitos que a caracterizam, conflitos de expectativas, valores, interesses e discursos”¹⁶⁷.

A determinação de um governo enquanto Democrático de Direito envolve a verificação da efetiva possibilidade de participação política e jurídica dos mais diversos grupos que compõem o espaço público por meio de procedimentos previamente consensuados.¹⁶⁸ O procedimento é o mecanismo que garante a “absorção do dissenso contudístico”¹⁶⁹ estrutural característico da esfera pública.¹⁷⁰

Enquanto Marcelo Neves defende que o dissenso presente na esfera pública não pode ser dissolvido, Habermas aposta em um “universalismo consensual”¹⁷¹, no qual as divergências poderiam ser dissolvidas na medida em que as estruturas da consciência se aproximassem do desenvolvimento de uma moral pós-convencional, de expectativa universalizante.¹⁷²

¹⁶⁵ NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil. São Paulo: Martins Fontes. 2006. p. 132.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 135.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 135.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 132- 135.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 124.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 131.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 121.

¹⁷² Vide: HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e realidade*. Vol II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1997.

A proposta do teórico alemão, contudo, subestima, em demasia, a complexidade social, conforme acertadamente pontua Neves¹⁷³, que defende a elaboração de meios para a “intermediação generalizada do dissenso, não de sua amortização ou evitação”¹⁷⁴. Para ele, a eliminação do dissenso poderia dar margem à exclusão de posições minoritárias e/ou divergentes, que receberiam rotulações de “antidemocráticas” ou “inimigas da Constituição” para justificar sua pretensa falta de legitimidade; eliminando, assim, o pluralismo democrático.¹⁷⁵

Ao invés da busca pelo consenso no âmbito da esfera pública, deve-se procurar, de forma diversa, pelo *consenso/pactuação de procedimentos*, que operacionalizem o “processo de formação racional da vontade política”¹⁷⁶. O consenso quanto ao procedimento atribui legitimidade para a decisão a ser constituída por meio dele.¹⁷⁷ Quanto a essa questão, Marcelo argumenta que

[...] Intermediando consenso quanto ao procedimento e dissenso em relação ao conteúdo, o Estado Democrático de Direito viabiliza o respeito recíproco às diferenças no campo jurídico-político da sociedade hipercomplexa contemporânea e pode, ao mesmo tempo, atuar como fator construtivo e dinâmico para a reprodução autônoma das esferas plurais de comunicação.¹⁷⁸

Os procedimentos democráticos criados consensualmente possuem e mantêm a sua legitimidade “enquanto permanecem cognitivamente abertos e sensíveis para a pluralidade da esfera pública e a autonomia dos subsistemas sociais”¹⁷⁹. Nesse contexto, a manutenção dessa procedimentalização – de forma a preservar o seu caráter facilitador e propulsor da participação política popular – é essencial para que a legitimidade do regime seja assegurada.

Cabe ressaltar que é no Estado Democrático de Direito que se torna possível essa manifestação da pluralidade. Trata-se de um regime de governo que cria, pela via da procedimentalização, mecanismos para que as diversas demandas sejam filtradas e processadas. É um modelo que, diferentemente dos demais regimes de governo historicamente adotados, possui abertura político-normativa procedimentalizada para possibilitar interferência do governado. A transformação torna-se viável e legítima desde que respeitados os procedimentos coletivamente consensuados.

¹⁷³ NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil. São Paulo: Martins Fontes. 2006. p.121.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 131.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 136.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 120.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 144.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 144.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 140.

Adotando o posicionamento de Marcelo Neves, ao compreender que o Estado Democrático de Direito “legitima-se exatamente enquanto garante e promove o acesso equânime dos mais diferentes valores e interesses nos seus procedimentos jurídicos-políticos”¹⁸⁰, afirma-se que o modelo de policiamento, a ser reproduzido nesse regime de governo, deve adotar os mesmos conceitos basilares.

O policiamento comunitário, enquanto prática que busca a participação do público, possui atributos suficientes a coaduná-lo com os princípios do modelo político analisado. Para tanto, assim como ocorre na estruturação de um governo Democrático de Direito, o policiamento comunitário deve estabelecer procedimentos próprios para o recebimento das demandas da população, oportunizando o acesso político equânime à instituição policial para todos os cidadãos que anseiem promover queixas.

A reprodução da atividade policial dentro desses parâmetros possibilita a correspondência entre regime político e atuação policial, garantindo a legitimidade governamental para a promoção de políticas de segurança pública.

Na prática, o que se observa é que, no contexto brasileiro, os postos policiais que se entregam à empreitada da promoção do modelo comunitário têm estabelecido Conselhos Comunitários para o recebimento das demandas da população. Cabe o questionamento, no entanto, se a forma como esses Conselhos estão estruturados garante o acesso equânime a todos os membros da população à instituição policial. E, além disso, se o processamento das demandas recebidas ocorre de modo a respeitar a pluralidade de queixas encaminhadas.

Obviamente, os Conselhos Comunitários não são a única instrumentalização possível para a promoção do policiamento comunitário. Bayley argumenta que as patrulhas estacionárias móveis, os postos policiais fixos e as rondas policiais a pé também podem cumprir a função de meio para o encaminhamento e percepção das demandas existentes, desde que haja uma proximidade entre o policial e o cidadão.¹⁸¹ Por meio dessas ações, a “presença dos policiais se torna mais visível, menos anônima.”¹⁸²

No entanto, ainda se mantém o questionamento: de que modo todas as ações expostas podem realmente cumprir a finalidade de servir como meio procedimental de acesso político equânime da população à instituição policial?

Para discutir essa questão, é necessária a reflexão quanto à possibilidade efetiva de novos meios, exclusivamente procedimentais, garantirem a promoção de uma nova filosofia

¹⁸⁰ NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil. São Paulo: Martins Fontes. 2006. p. 145.

¹⁸¹ SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policiamento comunitário**: questões e práticas através do mundo. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Ed. Edusp. 2002. p. 110.

¹⁸² *Ibid.*, p. 110.

de policiamento. A problemática que se impõe é referente ao risco de adotar procedimentos novos para a reprodução de práticas antigas, incorrendo no velho perigo de se mudar tudo para que tudo continue igual.¹⁸³

Deparando-se com essa questão, Bayley argumenta que, “sem mecanismos razoáveis e eficazes de responsabilização e avaliação”¹⁸⁴, não se deve permitir a expansão dessa filosofia de policiamento. Essa avaliação deve auferir, principalmente, se os direitos das minorias e parcelas excluídas da população, seja em virtude de classe, gênero ou raça, estão sendo eficazmente protegidos na construção desse novo modelo.¹⁸⁵

Trata-se de uma preocupação contundente quando se verifica que o policiamento comunitário, “depois de um período de alguns anos, pode vir a distribuí-se de maneira injusta e até mesmo geograficamente equivocada”¹⁸⁶. Acentuando essa crítica, expõe-se que, mais do que uma distribuição injusta após alguns anos, o modelo poderia, desde a sua implementação, ser distribuído de modo desigual.

A procedimentalização é, portanto, o maior desafio quando se discute a adoção do policiamento comunitário. De forma muito semelhante ao que ocorre na construção de um Estado Democrático de Direito, nesse modelo se faz necessária a criação de procedimentos que sejam adequados para possibilitar a interferência do cidadão, sem privilégios a determinados grupos em detrimento de outros. O respeito à pluralidade de interesses que compõem a esfera pública é pressuposto imperativo.

O estudo sobre como essa procedimentalização ocorre na prática será objeto do próximo capítulo. No entanto, a argumentação levantada objetivou expor a importância central do desenvolvimento de uma instrumentalização que possibilite a participação efetiva do público em atendimento às suas pluralidades e divergências.

Em paralelismo com o que se dá no Estado Democrático de Direito, o estabelecimento do consenso entre população e instituição policial, quanto aos procedimentos para o processamento das demandas, é essencial para a promoção da atividade policial de viés comunitário. Conforme já ressaltado, o consenso quanto ao procedimento atribui legitimidade

¹⁸³ Bayley e Skolnick afirmam que se a forma como o policiamento comunitário deveria ir para além do discurso, aplicando-se realmente enquanto uma prática inovadora. Caso não assim não o fosse, estar-se-ia a “se colocar vinhos velhos em garrafas novas”, ou seja, sem modificação prática alguma. Cf. SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Ed. Edusp. 2002. p. 120.

¹⁸⁴ SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Ed. Edusp. 2002. p. 113.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 112.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 116.

à política elaborada por meio dele. A procedimentalização, portanto, é problemática inevitável quando se trata da discussão do modelo comunitário.

Do exposto, foram construídos argumentos que fundamentaram o enquadramento do policiamento comunitário enquanto um modelo que se compatibiliza e reflete as premissas de um Estado Democrático de Direito, em especial, pela previsibilidade da participação popular, que possibilita a interferência do público “no planejamento e na supervisão das operações policiais”¹⁸⁷.

A importância da participação popular foi ressaltada face ao papel da instituição policial enquanto mediadora de conflitos, entre cidadão e Estado. Enquanto a essencialidade da tarefa policial é centralizada na sua capacidade de servir como instrumento de convergência entre os interesses do Estado e dos governados, a previsibilidade do envolvimento do público para a promoção de políticas de segurança pública é o único meio para permitir o cumprimento dessa função. A participação do cidadão é a principal característica do policiamento comunitário, constituindo o principal atributo para o enquadramento desse modelo como adequado a um Estado Democrático de Direito.

Ademais, discutiu-se que a atuação policial não deve focar-se no atendimento a emergências. Além das pesquisas demonstrarem a ineficiência dos modelos centrados no atendimento a emergências, tanto para a redução dos crimes, quanto para a apuração das práticas criminosas praticadas¹⁸⁸, os policiais precisam dispor de tempo para se dedicarem ao planejamento de ações policiais futuras, que visem à redução da criminalidade, mas não se reduzam exclusivamente ao alcance dessa meta. O objetivo mais importante é garantir que o desempenho da atividade policial, em especial quanto ao tratamento dispensado ao cidadão, ocorra de modo a respeitar os direitos civis de todos os tutelados.

Restam, portanto, expostas duas das características inerentes ao modelo comunitário, quais sejam: i) participação popular e ii) promoção da prestação do serviço de segurança pública em observância aos direitos dos cidadãos, de forma que esta se sobreponha a avaliações quantitativas de redução dos coeficientes de criminalidade.

Parte-se, agora, para a análise de um novo aspecto. O estudo sobre o policiamento comunitário mostra que, em sua prática cotidiana, o modelo reproduz a velha tensão “liberdade *versus* segurança”.

¹⁸⁷ SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policiamento comunitário**: questões e práticas através do mundo. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Ed. Edusp. 2002. p. 120.

¹⁸⁸ BAYLEY, David. **Police for the future**. Oxford: Oxford University Press. 1996. p. 8.

Retomando a argumentação já desenvolvida sobre a formação do Estado Moderno¹⁸⁹, verifica-se que, da mesma forma que o Estado Moderno estabeleceu essa dicotomia, ao promover a segurança ao passo em que se compromete a respeitar as liberdades individuais, o modelo de policiamento de vertente comunitária repete essa mesma lógica.

No policiamento comunitário, ao mesmo tempo em que os policiais convidam o público a participar da tarefa do policiamento, eles também são responsáveis por vigiá-lo. Cria-se uma relação dúbia entre policiais e cidadãos, fator que enfraquece o estabelecimento da confiança necessária para a formação de uma parceria para o desempenho das políticas de segurança pública, mas que, invariavelmente, é um jogo de relações que é impossível de ser dissolvido, em virtude da própria natureza da tarefa policial de mediação.

Na prática, vivencia-se uma situação difícil de ser balanceada. O policial deve, a um só tempo, estar aberto a receber as demandas da população e atento para vigiar se os membros daquela comunidade, até mesmo um cidadão participante das reuniões de planejamento, pratica ações criminosas/ilegais.

O que se observa, portanto, é que a parceria entre população e cidadãos para a execução da segurança pública não é irrevogável. A parceria é sustentável e pode ser desenvolvida enquanto o cidadão participante é capaz de cumprir com sua tarefa de não praticar atividades ilícitas. A ruptura do compartilhamento do encargo de promoção da segurança ocorre quando o cidadão passa a ser o corruptor da segurança e o poder punitivo estatal deve ser aplicado sobre ele.

Trata-se do liame da atuação policial de cunho bipolar. O cidadão passa de colaborador para ofensor, modificando a lógica da ação policial face a ele. Ressaltando-se que, mesmo enquanto violador das normas vigentes, suas prerrogativas civis e cidadãs devem ser preservadas.

A questão que se impõe é que esta tarefa dúplice executada pela instituição policial termine por afastar ou inviabilizar o ensejo do público em fazer parte das políticas de segurança. Nesse contexto, os policiais devem conscientizar-se quanto às suas duas diferentes formas de atuação com o público, devendo ter a postura adequada no espaço adequado.

Defende-se, pois, que os policiais não devem atuar diante dos cidadãos de modo a vigiá-los ou de forma a demonstrar desconfiâncias em sede de discussões de novas políticas de atuação. Quando se trata de espaços de planejamento da segurança pública em parceria com

¹⁸⁹ Vide item I do primeiro capítulo.

os cidadãos, como em reuniões do Conselho Comunitário, os policiais devem estar dispostos a receber as demandas da população.

Trata-se de se conscientizar que aquele espaço não é feito para averiguações e estipulação de novos suspeitos a serem investigados em procedimentos criminais. Tal postura deve ser empreendida quando se realiza patrulhamentos ou atendimentos a chamadas policiais em que haja fundada suspeita para a tomada dessa ação. O estabelecimento de uma postura de desconfiança para com a população em reuniões comunitárias afasta a população desses ambientes e inviabiliza a promoção do policiamento comunitário.

A proximidade que o modelo busca com a população proporciona, inclusive, que a citada tarefa policial de busca por suspeitos seja facilitada. Conforme as pesquisas demonstram, a polícia, por si só, possui pequenas chances de determinar e encontrar suspeitos.¹⁹⁰ A contribuição da população é fator importante para se solucionar crimes. Bayley afirma, embasando-se em diversos estudos, que, “a menos que o público possa identificar, especificamente, suspeitos para a polícia, as chances de um crime ser resolvido caem para cerca de dez por cento” (tradução livre)¹⁹¹.

Logo, o público mostra-se importante para o cumprimento da função policial da investigação¹⁹², que é o terceiro ciclo da atividade policial. A participação popular auxilia também, de forma contundente, na realização da tarefa policial da prevenção de crimes, por meio do assessoramento na determinação de novas políticas criminais, conforme previamente frisado. Somando-se, o público contribui para o cumprimento de duas das três tarefas policiais, quais sejam: prevenção, repressão e investigação, sendo ele, desse modo, um colaborador determinante para o fechamento do ciclo do trabalho policial.¹⁹³

O relacionamento mais próximo entre população e instituição policial poderá alcançar, em análise pontual ao contexto brasileiro, a cessação da “lei do silêncio” imposta por agentes criminosos sobre a população. A retro citada pesquisa, realizada por Machado e Noronha, no assentamento de Novos Alagados/BA, constatou que a chamada “lei do silêncio”, “preserva a autoria dos crimes e a vida de quem sabe”¹⁹⁴, fazendo com que os moradores só forneçam

¹⁹⁰ Vide: “On their own, police are relatively helpless, regardless of the resources they devote to criminal investigation” Cf: BAYLEY, David. **Police for the future**. Oxford: Oxford University Press. 1996. p. 8; “[...] This means that, in order to solve crimes, the police must obtain information from residents of the communities in which crimes occur.” Cf: SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. Theme and Variation in Community Policing. **Chicago Journals**. Crime and Justice, vol. 10. p. 1-37. 1988. p. 3.

¹⁹¹ BAYLEY, David. **Police for the future**. Oxford: Oxford University Press. 1996. p. 8.

¹⁹² Vide: SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policamento comunitário: questões e práticas através do mundo**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Ed. Edusp. 2002. p. 86.

¹⁹³ Revistar página 58 do presente trabalho.

¹⁹⁴ MACHADO, Eduardo Paes; NORONHA, Ceci Vilar. A polícia dos pobres: violência policial em classes populares urbanas. Porto Alegre: **Sociologias**, ano 4, n. 7, p. 188-221, jan/jun 2002. p. 205.

informações das práticas criminosas às autoridades “quando estão sob ameaça dos marginais ou são fortemente pressionados pela polícia”¹⁹⁵

Trata-se de um cenário que poderia ser alterado com o estreitamento da relação entre polícia e cidadão. A apuração de crimes poderia ser intensificada, o que faria com que a atividade da investigação criminal ganhasse maior eficiência. Para tanto, cabe à instituição policial saber aproximar-se da população para o estabelecimento de uma relação de parceria.¹⁹⁶

Quando se discute sobre policiamento comunitário, deve-se debater, também, quanto ao chamamento que o modelo faz pela descentralização de comando nas bases policiais. Bayley determina essa característica como “mudança das responsabilidades do comando para as fileiras mais baixas das corporações policiais”¹⁹⁷. O fato é que a proximidade com a população demanda pela transformação das estruturas hierárquicas dentro das polícias tradicionais.

O superior hierárquico, em função das atividades que realiza, está, via de regra, mais distante da população quando comparado a um policial de baixo escalão. Devido a tal fato, fundamenta-se pela descentralização das unidades policiais que desempenham o policiamento comunitário.

Trata-se, todavia, de uma tarefa de difícil execução. Conforme discussão já levantada, a organização paramilitar das polícias em geral (em destaque, da Polícia Militar brasileira) é um grande entrave para a promoção da descentralização, pois esta propuliona e reclama por uma conseqüente relativização hierárquica.¹⁹⁸

O modelo rígido tradicional faz oposição a essa mudança estrutural. Bayley constata que, “quanto mais centralizado e hierárquico for o sistema de responsabilização de um departamento de polícia, mais difícil será introduzir o policiamento comunitário”¹⁹⁹. Contudo, a descentralização é uma característica imprescindível ao modelo comunitário. As unidades policiais que assumirem essa filosofia de policiamento devem adotá-la, pois, para que seja

¹⁹⁵ MACHADO, Eduardo Paes; NORONHA, Ceci Vilar. A polícia dos pobres: violência policial em classes populares urbanas. Porto Alegre: **Sociologias**, ano 4, n. 7, p. 188-221, jan/jun 2002. p. 205.

¹⁹⁶ Vide: GREENWOOD, Peter W.; PETERSILIA, Joan. **The criminal investigation process**. Washington: Law Enforcement Assistance Administration. 1976.

¹⁹⁷ SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Ed. Edusp. 2002. p. 120.

¹⁹⁸ “[...]o policiamento comunitário de fato implica descentralização e conseqüente aumento de autonomia das fileiras policiais rasas.” Cf: SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Ed. Edusp. 2002. p. 86.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 85.

possível policiamento comunitário, os oficiais devem estar próximos da população para reconhecer as particularidades daquela comunidade. O modelo centralizado não permite isso.

No limite, a própria descentralização não pode ser absoluta. A descentralização deve proporcionar a aproximação com a população de forma a não inviabilizar o estabelecimento de uma organização policial minimamente hierarquizada. O que se defende é que a estrutura hierarquizada não se constitua de forma que as duas pontas extremas (o superior máximo e o policial do menor escalão) estejam demasiadamente distanciadas a ponto de quase inviabilizar a troca de informações e de estratégias praticadas.

A flexibilidade para a descentralização é importante para que o policial, que lida de forma mais direta com a população, possa ter relativa autonomia para empreender novas táticas de policiamento, já que ele é o membro da corporação que melhor conhece aquela localidade.

A questão da descentralização levanta uma problemática importante. Trata-se da dificuldade de padronização do modelo comunitário face sua propulsão descentralizadora. A acentuada descentralização termina por diferenciar a atuação de um posto policial de outro, ainda que ambos pratiquem a filosofia comunitária de policiamento. A diferenciação pode causar estranheza perante a população, no entanto, diante das particularidades características de cada comunidade, a única padronização a ser perseguida é quanto ao cumprimento dos preceitos dessa filosofia de policiamento, com destaque para a participação popular. A uniformização que se impõe, portanto, é quanto à existência de procedimentalização, previamente consensuada, para permitir a colaboração do público na promoção das políticas de segurança pública. As divergências, entre uma unidade policial e outra, quanto à forma prática em que se dão os meios para a participação popular, são preocupações de segunda ordem. O importante é que tais mecanismos realmente existam e sejam eficientes.

Restam, portanto, apresentadas as características do modelo comunitário. De todo o exposto, o policiamento comunitário, resumidamente, poderia ser caracterizado como um modelo de policiamento que: a) promove uma parceria com a população para a promoção de políticas de segurança pública por meio do provimento de procedimentalização consensuada entre população e instituição policial²⁰⁰; b) prestação do serviço de segurança pública em observância aos direitos dos cidadãos, de forma que esta se sobreponha a avaliações quantitativas de redução dos coeficientes de criminalidade; c) atuação de forma descentralizada.

²⁰⁰ Essa característica que aparece, agora, em sua forma expandida, reduz-se a simplificação do termo “participação popular”, conforme foi apontado na página 56.

Estas são, portanto, as características que dão forma à filosofia do modelo comunitário. Há, ainda, a análise feita no tocante a sua inserção conjuntural. Conforme argumentação desenvolvida, o policiamento comunitário reproduz a mesma lógica que fundamentou a formação do Estado Moderno. Embasando-se na construção de que a polícia é a representante da força do Estado perante os cidadãos na vida cotidiana, nota-se que o modelo comunitário permite a propagação do ideário “segurança *versus* liberdade”, ao passo em que torna a instituição policial, a um só tempo, vigilante e parceira dos membros de uma determinada comunidade. Verifica-se, portanto, que o modelo comunitário emprega a mesma racionalização que o Estado Moderno utiliza para fundamentar-se. Essa correspondência lógica atribui legitimidade ao sistema como um todo. Acrescenta-se, ainda, que a reprodução da dicotomia “segurança *versus* liberdade” contribui e reafirma a função de mediação entre poder público e sociedade que a organização policial executa.

A demanda por segurança, fomentada pela força pública, e o anseio por liberdade, proveniente dos cidadãos, desenha o pêndulo em que a instituição policial transita. Trata-se das duas contraposições que a instituição policial tem por tarefa harmonizar por meio da mediação. O código segurança/liberdade é a representação da essência genuína que justifica a atividade policial enquanto exercício de mediação. E, por propagar essa racionalização, o modelo comunitário mostra-se uma escolha adequada de policiamento.

Ademais, foi construída fundamentação que justificou o enquadramento do policiamento comunitário enquanto modalidade de policiamento que se coaduna com os preceitos do Estado Democrático de Direito, em especial, pela viabilização da participação popular na construção de políticas de segurança pública, ressalvando-se que a contribuição popular deveria ocorrer de forma consensualmente procedimentalizada.

A procedimentalização foi apontada como o principal desafio para a estruturação do modelo comunitário. A garantia do acesso equânime de todos os cidadãos à instituição policial é o desafio que deve ser superado via procedimentalização. Diante disso, a procedimentalização e os demais obstáculos práticos para o estabelecimento do policiamento comunitário são pontos chave para o sucesso de sua implementação. Sem a criação de mecanismos para absorver e processar as demandas populares, o modelo comunitário não se sustenta. A formação de procedimentos capazes de refletir a ideologia que o modelo comunitário emprega é, portanto, o passo mais difícil e mais relevante para que se estabeleça um programa de policiamento com desempenho satisfatório.

3.3 Procedimentalização: o desafio para a implementação do policiamento comunitário

No âmbito de uma análise eminentemente teórica, o policiamento comunitário mostra-se como um modelo adequado para guiar as balizas de atuação de uma instituição policial que se realize em, e sirva a, um Estado que se defina Democrático de Direito. Imposições práticas, contudo, sobressaem-se.

Questões como a cultura policial, a estrutura policial de modelo paramilitar e hierarquizada, a discricionariedade e a propagação de uma discriminação de cunho sociorracial são as principais problemáticas que devem ser superadas para a implementação do policiamento comunitário. Os aspectos levantados retratam a forma como se estrutura a atividade policial dentro das linhas de policiamento convencionais. Nesse cenário, em que a prática atual muito se destoa do novo modelo que será empreendido, há que se discutir quanto à viabilidade da aplicação do policiamento comunitário face à dinâmica vigente na instituição, delimitando-se os pontos que necessitam de acentuada readequação.

Ao assumir que o papel da instituição policial é servir de instrumento para mediação entre conflitos de interesses, que provêm, de um lado, do Estado e, do outro, dos cidadãos, verifica-se que o modelo comunitário tem a prerrogativa de potencializar o cumprimento dessa tarefa de mediação, ao passo que postula pela participação popular.

Quanto a esse argumento, Bayley e Skolnick mostram-se radicais, chegando a afirmar que o policiamento comunitário poderia permitir que os policiais atuassem como “advogados do público frente a outras agências de governo”.²⁰¹ Por meio das demandas recebidas pelos membros da comunidade, os autores defendem que os policiais poderiam pleitear perante aos órgãos governamentais melhorias para aquela localidade, desde questões de iluminação até recuperação de prédios abandonados.²⁰² Contesta-se que, ainda que tais práticas possam ser compreendidas enquanto extensões do exercício da tarefa policial da mediação, elas extrapolam a tarefa mediadora da polícia. Tais ações poderiam ser realizadas de forma complementar, esclarecendo não serem estas as preocupações do policiamento comunitário. Contudo, trata-se de empreendimentos que poderiam ser realizados, caso houvesse demanda e disposição da instituição policial para tanto.

Mesmo que não se busque por esta radicalização da tarefa da mediação, ela é o objetivo máximo da atuação policial em um Estado Democrático de Direito, e o policiamento

²⁰¹ SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policiamento comunitário**: questões e práticas através do mundo. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Ed. Edusp. 2002. p. 113.

²⁰² *Ibid.*, p. 113.

comunitário mostra-se capaz de servir como instrumento para a realização dessa função. Contudo, a sua viabilização prática por meio da procedimentalização é questão que, reiteradamente, se impõe.

Retoma-se, nesse ponto, a questão central que se deve responder: de que modo o policiamento comunitário pode ser procedimentalizado para que ele cumpra a finalidade de servir como instrumento para acesso político equânime da população à instituição policial? Os modelos de policiamento comunitários já adotados foram capazes de cumprir essa finalidade?

O que se ressalta é que, restringindo-se a termos estritamente teóricos, o policiamento de vertente comunitária é capaz de responder às demandas que um Estado Democrático de Direito impõe. No entanto, a restrição a questões estritamente teóricas é uma simplificação despreocupada em responder os desafios práticos que o modelo reclama.

Buscando-se a compreensão dos obstáculos para implementação do modelo, a análise das tentativas já empreendidas aponta tanto para estratégias bem sucedidas, quanto para aquelas mal sucedidas, apresentando-se como um caminho interessante para a verificação e seleção de procedimentos que melhor representam a filosofia do modelo empregado.

Assim como ocorre na estruturação de um Estado Democrático de Direito, a procedimentalização é mecanismo essencial para que haja correspondência entre filosofia e prática policial, o que justifica a preocupação dispensada a ela. A procedimentalização é a medida para uma avaliação que ultrapassa uma análise restrita aos discursos proferidos e busca verificar se o policiamento praticado enquadra-se enquanto comunitário.

Aplicando a mesma formulação que Marcelo Neves desenvolve para fundamentar Estado Democrático de Direito, há, no policiamento comunitário, a busca por uma procedimentalização que seja capaz de “intermediar o consenso procedimental e dissenso contudístico e, dessa maneira, viabilizar e promover o respeito recíproco às diferenças”²⁰³. O acesso político igualitário de toda a população à instituição policial, de forma consensualmente procedimentalizada, é objetivo a ser perseguido.

²⁰³ NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil. São Paulo: Martins Fontes. 2006. p. 156.

CAPÍTULO 4: PROCEDIMENTALIZAÇÃO: a análise dos modelos já implementados

4.1 A extrapolação teórica: a imposição prática

Quando se discute a aplicação prática de postulações teóricas, depara-se com uma equação de resultados imprecisos. Weber, ao analisar a forma de realização prática de um Estado, verificou tratar-se de um empreendimento que deveria estar alicerçado na burocratização.²⁰⁴

Weber foi assertivo. A burocratização reveste as ações estatais de procedimentalidade e formalidade, que são capazes de lhe atribuir legitimidade, tornando-as socialmente aceitas. Bourdieu, citando autores como Durkheim e Hegel, afirma que a administração pública e seus funcionários utilizam-se da burocracia para reproduzir o que se denomina por “vontade oficial”, revestindo-a de aparência de um “instrumento racional encarregado de realizar o interesse geral”²⁰⁵. Simbolicamente, expede-se a mensagem de que o serviço produzido, por meio de uma organização burocratizada, coaduna-se com a vontade cidadã. Ironicamente, o que se reproduz são os “interesses oficiais”, que se perpassam pelos próprios interesses dos participantes da máquina pública.

Expõe-se, assim, que a estruturação de um Estado em bases burocráticas gera o risco de se reproduzir, com certa exclusividade, a vontade dos participantes da engenharia administrativa. Trata-se de um inconveniente quase inevitável. Enquanto se verifica que a administração pública, responsável por instrumentalizar a estrutura burocrática, é um órgão criado pelo Estado e gerido por pessoas com interesses particulares, há o risco de que elas se utilizem dessa via instrumental para impor sua vontade. O que se destaca, contudo, é que a prática burocrática não tem correspondência com o discurso a ela empregado, conforme acertadamente pontua Bourdieu. Discursivamente, qualifica-se a atuação da administração pública enquanto uma prática a serviço do interesse público. Bourdieu aponta que a burocratização, em suas aplicações cotidianas, é utilizada como instrumento para servir aos interesses daqueles que participam ativamente da máquina estatal, ao quais tentam impor sua visão particular do Estado, de acordo com os interesses e os valores associados à posição que

²⁰⁴ WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão Técnica: Gabriel Cohn. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 1999. Vol. 2. p. 198-200.

²⁰⁵ BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**: sobre a teoria da ação. Tradução de Mariza Corrêa. Campinas: Papyrus Editora. 9. ed. 1996. p. 95.

ocupam dentro do universo burocrático em permanente constituição.²⁰⁶ Os pressupostos de neutralidade e desinteresse, supostamente basilares da atuação da administração pública, não se sustentam em suas posições cotidianamente aplicadas.²⁰⁷

Por óbvio, a argumentação trazida radicaliza o argumento de que a burocratização é uma fenda que permite a utilização particular da coisa pública. Bourdieu leva o argumento da apropriação da coisa pública às últimas consequências, cuja observância inviabilizaria a realização factual de toda e qualquer instituição estatal. Contudo, aparando os devidos excessos, evidencia-se que a apropriação do espaço público por agentes oficiais é uma realidade, de maior ou menor grau, preocupante.

A questão trazida à baila, que retrata o modo de realização prática do Estado, serve como exemplificação da dificuldade da aplicação de uma teoria (os pressupostos do Estado Moderno) na prática (burocratização), expondo-se os riscos de eventual desvio dos objetivos finais idealizados, propósitos estes que, no caso representado, resumem-se à persecução do interesse público.

À semelhança do que se presencia no exercício da administração pública, na aplicação de um modelo de policiamento também é possível incorrer em desvios de finalidade. Trata-se do já apontado receio quanto à procedimentalização de uma formulação teórica. A burocratização é o caminho que o Estado, bem ou mal, alcançou para a sua aplicação enquanto realidade prática. O policiamento comunitário deve perseguir as suas próprias bases de realização, ainda que seja pela via burocrática.

Com o intuito de desvendar o melhor modo possível para a implementação do policiamento comunitário, faz-se necessária a observação e análise das diversas experiências acumuladas pelas unidades policiais que se empenharam na realização deste modelo.

Inicialmente, utilizando pesquisas consagradas realizadas por autores como Bayley e Skolnick, serão analisadas as diversas formas como o policiamento comunitário foi reproduzido em diferentes partes do mundo. Posteriormente, a reflexão se concentrará na análise do caso brasileiro que, há relativamente longo período de tempo, tenta implementar o policiamento comunitário em algumas regiões do país. Uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que se dedicou ao estudo das instituições participativas existentes no âmbito da segurança pública brasileira, e cujo foco foi a análise

²⁰⁶ Bourdieu, ao analisar os estudos jurídicos de cunho científico realizado nos séculos XVI e XVII, verifica que os trabalhos, sob o pretexto de estudar a instituição “Estado”, acabam por contribuir para a sua construção. É o que o autor aponta como sendo, também, o caso dos trabalhos históricos da escola de Cambridge. Cf: BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**: sobre a teoria da ação. Tradução de Mariza Corrêa. Campinas: Papius Editora. 9. ed. 1996. p. 95-96.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 96.

dos programas impulsionados por organizações policiais, será a principal fonte utilizada como base de análise. Esse estudo, que contou com a participação de outras três instituições – Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Fundação João Pinheiro (FJP) – é a mais recente pesquisa realizada na temática do policiamento comunitário e dispõe de alto rigor científico, o que justificou a escolha por sua utilização como amparo empírico-científico nesta dissertação²⁰⁸. Ao fim, após percorrer tal estudo empírico sobre o modelo comunitário, buscar-se-á traçar algumas diretrizes em relação às medidas que se mostraram falhas e as que se apresentaram enquanto meios bem-sucedidos. Tal avaliação permitirá inferir acerca das reais possibilidades teóricas e práticas do modelo comunitário.

4.2 As experiências ao redor do mundo

As experiências de policiamento comunitário, ao redor do mundo, são muito vastas. Em apenas um tópico seria impossível analisá-las com o devido rigor científico. Logo, a verificação de todas essas experiências não é o objeto em questão. A proposta a que se dedica este tópico é a observação, dos principais pontos de semelhança e de divergência, das práticas de policiamento comunitário já registradas por meio de pesquisas consideradas de referência. Objetiva-se, portanto, a promoção de uma análise meramente exemplificativa, que cumpra a finalidade de desvendar estratégias empreendidas para a aplicação do modelo comunitário. Tais táticas, já empiricamente testadas, podem servir de baliza para se estabelecer uma procedimentalização minimamente viável em termos funcionais e práticos, capaz de reproduzir o modelo comunitário com eficiência.

Bayley e Skolnick são autores que buscaram desenvolver uma análise comparativa entre as experiências de policiamento comunitário vivenciada por diferentes países. Na obra intitulada “Policiamento Comunitário”²⁰⁹, os autores retratam a aplicação do modelo

²⁰⁸ IPEA/FJP/FBSP/UFRJ, “Instituições participativas na segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais”, 2015 (no prelo). Trata-se de um estudo desenvolvido de 2013 a 2014 que se baseou em entrevistas com policiais, gestores e líderes comunitários, além de observações em reuniões de conselhos locais de segurança pública e experiências participativas afins no setor. O projeto foi desenvolvido em parceria firmada entre a Fundação João Pinheiro (FJP), o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no âmbito do Subprograma de Apoio a Redes de Pesquisas do Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento (PROMOB/IPEA), instituído pela Portaria n. 493 do IPEA, de 29 de dezembro de 2010. Os resultados desta pesquisa, que será publicada na íntegra como livro pelo IPEA, foram disponibilizados para uso exclusivo neste trabalho, conforme documento exposto no Anexo-A.

²⁰⁹ SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policiamento comunitário**: questões e práticas através do mundo. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Ed. Edusp. 2002.

comunitário na Austrália, Canadá, Noruega, Suécia, Dinamarca, Finlândia, Grã-Bretanha, Japão, Cingapura e Estados Unidos.

Em primeira análise, extrai-se a dificuldade da aplicação de uma teoria de grande teor filosófico. A discussão da aplicação normativa – entendendo-se como “normativo” tudo o que faz referência à aplicação técnica do modelo comunitário – sempre foi um debate retórico e muito vago nos textos acadêmicos. A empreitada de articular táticas para realização desse policiamento, enquanto prática cotidianamente aplicável, sempre foi tarefa relegada aos próprios policiais. Ironicamente, são eles os menos preparados para a execução deste encargo.

Quando se afirma que os policiais são os menos preparados para a elaboração de meios que corporifiquem a filosofia comunitária, não se trata da propositura de um argumento embasado em preconceitos quanto à capacidade intelectual dos agentes. Trata-se da verificação de que, enquanto indivíduos já imersos nas práticas tradicionais, os policiais dispõe de maior dificuldade em superá-las. A participação destes naquele ambiente compromete a tomada de uma visão geral da problemática, o que prejudica a criação de um policiamento comunitário eficiente. Logo, os acadêmicos têm maior potencialidade, quando comparados aos policiais, para desenvolver uma procedimentalização adequada ao policiamento comunitário, pois os últimos estão já sujeitos e contaminados pelas táticas de policiamento tradicionais.

As experiências ao redor do mundo demonstram essa dificuldade que os policiais têm para implementar o modelo comunitário. Em países como a Noruega e Suécia verificou-se que, embora as bases policiais se autodenominassem comunitárias, a prática empreendida pouco se assimilava com o policiamento comunitário. Em questões discursivas, havia a propagação de princípios próprios do modelo. Contudo, as ações pouco conseguiam fazer refletir a pretensa filosofia.²¹⁰

Uma padronização que pode ser observada, ao analisar a forma como os países buscaram implementar o modelo comunitário, é quanto a criação de Conselhos Comunitários. A Austrália, Grã-Bretanha, Cingapura e o Brasil são países que optaram por adotar esse mecanismo. O Conselho Comunitário é uma estrutura interessante, pois permite o debate entre instituição policial e membros da comunidade. Trata-se de um espaço em que as políticas de segurança pública podem ser levantadas e conjuntamente deliberadas. Ainda que

²¹⁰ Ressalta-se que, ainda que o policiamento comunitário estivesse em curso há quinze anos na Noruega, em virtude da dificuldade de sua implementação, a prática ainda era considerada como experimental. Cf: SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Ed. Edusp. 2002. p. 43- 46.

existam divergências quanto ao encaminhamento das problemáticas, cabe ao conselho estabelecer meios que filtrem as solicitações propostas.

Quando se trata dos conselhos comunitários, há uma questão a ser valorada. Os conselhos, em si, têm uma limitação quanto à capacidade de absorção das demandas. Há um limite de participantes possíveis na composição desses conselhos. Acima de uma determinada quantidade de pessoas, o encaminhamento de demandas e propostas é inviabilizado. Afirma-se, portanto, que os comitês devem estabelecer uma procedimentalização própria para viabilizar que aquele espaço seja destinado para – e cumpra a finalidade de – encaminhar propostas de atuação policial.

Nesse ponto, o estabelecimento de representantes comunitários eleitos pelos membros da comunidade pode ser uma solução. O fato é que o Conselho Comunitário deve, a um só tempo, ser reduzido o bastante para comportar as discussões propostas e ser ampliado o suficiente para que todos daquela localidade possam ter acesso, direta ou indiretamente, àquele espaço.

Pela complexidade que a temática dos conselhos envolve, esta será uma questão posteriormente a ser retomada. Registra-se, até este ponto, que a criação de conselhos comunitários é uma medida que se destaca entre as unidades policiais que implementam o modelo comunitário.

Outro ponto que se destaca é a observância de uma padronização quanto à implementação das rondas a pé. Bayley e Skolnick são grandes defensores dessa forma de atuação policial. Para esses autores, a ronda a pé permite uma maior aproximação entre a população e os policiais, favorecendo a política comunitária.²¹¹

Países como A Grã-Bretanha, Dinamarca, Canadá, Noruega, Suécia, Dinamarca, Japão passaram a utilizar as rondas a pé após a adoção do modelo comunitário,²¹² sob o argumento que as rondas feitas por meio de viaturas distanciam o policial do cidadão. Para além disso, as pesquisas demonstraram que as rondas feitas em viaturas não provocam nenhuma diminuição na taxa da criminalidade e também não aumentam a taxa de satisfação do público para com a instituição policial.²¹³ Diante da duvidosa vantagem de se promover rondas motorizadas, somando-se o alto custo de sua realização e manutenção, as rondas a pé se mostram como uma saída interessante.

²¹¹ Vide: SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Ed. Edusp. 2002. p. 89.

²¹² *Ibid.*, p. 41- 53.

²¹³ Vide: KELLING, George. Order maintenance, the quality of urban life, and Police: a line of argument. In: GELLER, William (ed.). **Police Leadership in America**. Chicago, IL: American Bar Foundation; New York: Praeger Publishers. 1985. p. 5.

Para Bayley, ainda que as rondas a pé não logrem reduzir o montante de crimes cometidos, elas conseguem aumentar a satisfação do público em relação à polícia e diminuir o medo da população em relação aos crimes.²¹⁴ Quando se trata das rondas a pé, um ponto é indiscutível: elas tornam os policiais mais visíveis e facilitam o acesso do policial ao cidadão. No entanto, de que forma essa visibilidade deve ser desenvolvida para proporcionar a aproximação do policial com o cidadão? A simples presença do policial na rua é incapaz de angariar a adesão popular ao novo modelo de policiamento.

Trata-se, novamente, da discussão quanto à melhor forma para se empregar a filosofia comunitária enquanto prática socialmente aplicável: a proceduralização. Conforme já frisado, não é suficiente a mudança apenas em relação às estratégias empregadas, o desempenho cotidiano do policial deve compatibilizar-se com a teorização que o modelo defende.

O policial, na realização dessas rondas a pé, deve buscar pelo estabelecimento de uma relação de confiança com o cidadão. É um meio pelo qual se pode, convenientemente, reafirmar a relação de parceria entre instituição policial e população. Para tanto, o policial que está na rua deve estar disposto a ouvir a comunidade. Mais do que isso, procurar pelo diálogo, respeitando sempre os direitos civis do cidadão, estando ele sob tutela policial ou não.

Além das rondas a pé, a Dinamarca traz uma peculiaridade interessante. As unidades policiais que implementaram o policiamento comunitário desenvolveram uma aproximação com a população da periferia, realizando ações com crianças carentes juntamente com assistentes sociais e profissionais da educação. Nesse projeto, os policiais interagem com o público propondo atividades recreativas e a prática de esportes. O principal objetivo era evitar que esses jovens ingressassem no mundo do crime.²¹⁵

Trata-se de uma proposta que chega a confundir policiamento comunitário com práticas humanitárias. Ainda que não haja objeções para a tomada de empreendimentos desse teor, evidencia-se a impossibilidade de se expandir esse modelo em larga escala. Ademais, o desenvolvimento de atividades de viés socioeducativo exige que o policial se disponha a praticar medidas de caráter eminentemente humanitário, exigência que ultrapassa as suas responsabilidades profissionais.

Pelo exposto, essa experiência da Dinamarca apresenta uma particularidade com mínimas possibilidades de se tornar um padrão no modelo comunitário. A sua importância

²¹⁴ BAYLEY, David. **Police for the future**. Oxford: Oxford University Press. 1996. p. 6.

²¹⁵ SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policamento comunitário: questões e práticas através do mundo**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Ed. Edusp. 2002. p. 47.

reside na retratação da relação próxima que a polícia é capaz de estabelecer com a população. Bayley aposta que tal proximidade é devida a relativa homogeneidade cultural da Dinamarca, o que permite e potencializa a identificação e reconhecimento dos policiais com a população em geral, inclusive com aqueles grupos pertencentes às parcelas mais vulneráveis da sociedade.²¹⁶ É, pois, uma prática interessante. Contudo, devido à alta pluralidade vivenciada em grande parte dos países do mundo, a extensão dessa estratégia é uma ação de difícil realização.

A breve análise sobre a forma como o policiamento comunitário se instalou em alguns países do mundo faz despontar algumas limitações que merecem destaque.

Diante de um contexto mundial onde se discute amplamente sobre terrorismo, o policiamento comunitário não é um modelo adequado para lidar com essa questão de segurança pública de grandes proporções. O policiamento comunitário tem aplicação localizada, restringindo-se às particularidades e demandas de uma determinada região. Portanto, o modelo é incapaz de atender a uma problemática de segurança transnacional, tal qual se apresenta a questão do terrorismo.

A característica de ser um modelo reduzido a pequenas e médias localidades é cara ao modelo comunitário. A sua restrição de alcance justifica-se pela necessidade que o modelo apresenta em estabelecer vínculos com a população. Para sua expansão a níveis macro, o policiamento comunitário deve reduzir seus núcleos de comando a esferas micro. Afirmar-se-á, pois, que este é um modelo capaz de tomar grandes proporções caso as unidades policiais, em grande número, resolvam adotá-lo. Contudo, ainda que presente em um grande espaço territorial, os núcleos de comando devem ter atuação restrita a pequenas áreas, respeitando-se as demandas de segurança pública específicas de cada localidade e o interesse daquela parcela da população, cujas requisições em matéria de segurança pública sejam minimamente compatíveis entre si.

Diante da argumentação exposta, reitera-se a incapacidade do modelo comunitário em responder a demandas relacionadas a questões de segurança pública de magnitude internacional. A questão do terrorismo exige a execução de programas de inteligência e uma cooperação investigativa em níveis supranacionais, pressupostos incompatíveis com a dinâmica do policiamento comunitário.

O fato do modelo não ser eficiente para responder às demandas de segurança internacional é um argumento que não depõe pela falibilidade do policiamento comunitário.

²¹⁶ SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. **Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo.** Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Ed. Edusp. 2002. p. 47.

Ainda que se possa apontar essa limitação, ela não indica tratar-se de um modelo ultrapassado. O policiamento comunitário busca responder às demandas de segurança oriundas de uma determinada região e isto não é uma falha. Diversos tipos de policiamento podem ser empregados de forma concomitante, caso não haja conflitos ideológicos entre eles. Nesse diapasão, enquanto o modelo comunitário apresenta-se como a melhor alternativa para responder às demandas de segurança pública de uma região de pequeno a médio porte, outra modalidade pode ser empregada para tratar das questões internacionais ou das problemáticas de segurança pública que existem nas metrópoles ou capitais. Não se trata de impor um modelo de forma exclusiva. Diferentes tipos de policiamento podem conviver, desde que sejam compatíveis com a filosofia de governo sob a qual são regidos. No caso brasileiro, eles devem ser tutelados pelas prerrogativas do Estado Democrático de Direito.

Em razão dessa mesma problemática contingencial, quando se trata das capitais e metrópoles, localidades que normalmente superam o padrão de cidades de médio e pequeno porte, verifica-se que o modelo comunitário pode enfrentar dificuldades para sua implementação nessas áreas. Além de apresentarem-se como locais de grande contingente populacional, há uma diversidade cultural e étnica muito grande nesses espaços e, ainda, um isolamento entre os núcleos familiares, que quebram o convívio em comunidade. Tais fatores são avessos à lógica do policiamento comunitário. A política comunitária demanda por um contexto de integração social, em que as pessoas participem ativamente das atividades locais e conheçam as deficiências em suas políticas de segurança.

Um fator deve ser ponderado. Ainda que nas grandes metrópoles a regra seja a ausência de vivência coletiva, e a conseqüente ausência do reconhecimento do cidadão enquanto pertencente a uma coletividade que o circunda, exceções podem fugir a essa constante. Há localidades que, a despeito do grande crescimento populacional, apresentam espaços que satisfatoriamente conseguem manter seus aspectos socioculturais, permitindo a reprodução de um ambiente de relativa solidariedade e possibilitando o desenvolvimento de uma coesão, ainda que pequena, entre os membros daquela comunidade. O que se afirma, portanto, é que, caso sejam mantidas coesões relacionais mínimas e alguma forma de identificação coletiva entre os membros de uma dada localidade, a prática do policiamento comunitário pode ser aplicada, ainda que haja um grande contingente populacional naquela região. Nesse contexto, com o intuito de ganhar maior eficiência, as bases policiais poderiam ser altamente descentralizadas, promovendo a divisão do espaço a ser policiado em centros de comandos autônomos, que somados resultariam em uma ampla extensão territorial e alto contingente populacional sob tutela do policiamento comunitário.

Verifica-se, assim, que a apresentada restrição da atuação policial a regiões de pequeno ou médio porte não é uma questão insuperável. O estabelecimento de uma mínima homogeneidade local pode ultrapassar esse pressuposto.

Trata-se de uma questão de estudo e análise do local que virá a ser policiado pelo modelo comunitário. De acordo com a dinâmica local, a procedimentalização empregada deve adequar-se para melhor atender às demandas daquela região. As experiências pelo mundo mostram que o policiamento comunitário pode se reproduzir de diferentes formas. A existência de conselhos comunitários; patrulhas a pé; bases policiais em bairros e envolvimento da polícia com jovens de comunidades carentes são algumas das formas em que o policiamento comunitário pode ser executado. Elas são ilustrações meramente exemplificativas. Novas hipóteses podem ser levantadas de acordo com as necessidades/particularidades locais. Ainda que seja um modelo aberto para promoção de novos arranjos operacionais, a procedimentalização já verificada em alguns países pode servir de base para a implementação inicial do modelo. As experiências servem como inspiração para as unidades policiais que iniciam a empreitada do modelo comunitário, mas não são limitadoras para novas estratégias ainda não praticadas.

Focando-se em nosso objeto de pesquisa, a análise da experiência do policiamento comunitário no Brasil é necessária. Os desafios específicos do contexto brasileiro demandam por um estudo cauteloso. O modelo comunitário deve desenvolver uma procedimentalização capaz de ultrapassar os obstáculos conjunturais que o policiamento tradicional impôs ao país. A observação dos meios já desenvolvidos pelas unidades policiais brasileiras que se dedicaram à execução do policiamento comunitário é um caminho para avaliar estratégias que se mostraram satisfatórias ou não. Ainda que a temática do policiamento comunitário esteja em debate há anos no Brasil, a questão das técnicas de atuação em contextos práticos não é um tema pacificado, verificando-se muitas divergências quanto aos procedimentos. Retorna-se, portanto, a problemática da procedimentalização. Ela permanece enquanto objeto de estudo.

4.3 A experiência do policiamento comunitário no Brasil

Para analisar a forma como o policiamento comunitário foi implementado no Brasil, essa avaliação será pautada pelos resultados da pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada (IPEA)²¹⁷, cuja investigação dirigiu-se às instituições participativas existentes no âmbito da segurança pública brasileira, focando-se em programas impulsionados por organizações policiais. O desenvolvimento desse projeto contou com a parceria de outras três instituições: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP); Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Fundação João Pinheiro (FJP). Essa pesquisa centrou a sua análise na observação dos Conselhos de Segurança Pública – CONSEGs, característicos por serem o principal instrumento de realização da participação popular dentro do modelo do policiamento comunitário no contexto brasileiro.

Os campos de pesquisa foram as cidades de Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, locais em que as citadas instituições participantes têm as suas sedes. A colheita do material de campo, por parte dos pesquisadores do projeto, ocorreu nos anos de 2013 e 2014.

Trata-se da pesquisa mais recente já elaborada, cujo objeto permeia transversalmente a temática do policiamento comunitário e permite formular avaliações com o devido rigor acadêmico e científico sobre o tema. É este, portanto, o fundamento para a justificação da utilização deste trabalho empírico-científico para retratar a forma como o policiamento comunitário realiza-se enquanto realidade no contexto brasileiro. Por contar com um universo diversificado de cidades, a pesquisa encabeçada pelo IPEA permite a verificação de cenários e problemáticas variadas enfrentadas para a implementação do policiamento comunitário, possibilitando um quadro comparativo entre as experiências bem sucedidas, os desafios constantes e as especificidades de cada localidade que buscou instaurar o modelo. É importante ressaltar que, embora a pesquisa tenha objetivado debruçar-se sobre todas as formas de participação popular em políticas de segurança pública, o objeto de estudo recaiu, inevitável e quase que exclusivamente, na análise da dinâmica dos Conselhos Comunitários, em virtude da ausência de outros espaços de interação entre os agentes públicos e os cidadãos quando o assunto versa sobre a temática da segurança pública. Essa situação justifica o motivo pelo qual a pesquisa terminou por centrar a sua análise no modo de realização e implementação dos programas de policiamento comunitário nas cidades sob observação.

Para facilitar o estudo sobre a experiência dessas quatro cidades, a análise de cada uma delas será desenvolvida em tópicos específicos. Ao final, será traçada uma avaliação geral, objetivando interseccionar as diferentes realidades observadas nestas cidades pesquisadas.

²¹⁷ IPEA. “Instituições participativas na segurança pública – programas impulsionados por organizações policiais”. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Universidade Federal do Rio de Janeiro/Fundação João Pinheiro (**Relatório de pesquisa – no prelo**), 382 pgs., 2015.

4.3.1 A experiência de São Paulo

A parte dessa pesquisa que foi realizada em São Paulo foi elaborada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, contando com a participação de diversos pesquisadores. O relatório dessa pesquisa foi concluído em novembro de 2014. A metodologia utilizada contou com o levantamento de base documental; coletas de dados em documentos oficiais e resoluções; tabulação de estatísticas e dados, primários e secundários e, por fim, observação de campo e entrevistas.²¹⁸

As principais questões que a pesquisa buscou responder versaram sobre os fatores que limitavam ou impulsionavam a participação social, em suas facetas qualitativas e quantitativas, filtrando, também, a percepção dos policiais civis e militares sobre a profissão que desenvolvem; sobre os programas de natureza participativa instituídos e sobre as suas impressões quanto à população com a qual interagem.

Reiterando-se a ausência de outros meios de participação popular em questão de segurança pública, a pesquisa realizada em São Paulo focou sua análise nos Conselhos Comunitários (CONSEGs) e no policiamento comunitário realizado nas regiões de Brasilândia, Butantã, Heliópolis, Itaim Bibi e Santa Cecília.

Ao analisar as extrações feitas por meio da observação dos pesquisadores nos CONSEGs dessas áreas, a problemática que desponta é quanto aos discursos proferidos nesses espaços.

Registra-se que, sob a ótica da argumentação desenvolvida ao longo dessa dissertação, fundamentou-se que a prática do policiamento comunitário mostra-se como um modelo de policiamento que se coaduna com as exigências do regime de um Estado Democrático de Direito ao apresentar uma prática policial – em tese, legítima – por seguir os ditames impostos pela filosofia de governo sob o qual é regida. Contudo, ao verificar os debates promovidos nos espaços dos Conselhos Comunitários, verifica-se que, em não raras situações, o discurso destoa-se das prerrogativas de um Estado Democrático de Direito. Demandas por formas de “higienização social” são observadas. No CONSEG de Santa Cecília, por exemplo, os moradores solicitavam a internação compulsória dos dependentes químicos, em sua maioria usuários de crack, com o objetivo de ter as ruas livres dessas pessoas “incômodas”. A situação parece ser ainda mais grave quando se observa que policiais militares, com as devidas

²¹⁸ IPEA. “Instituições participativas na segurança pública – programas impulsionados por organizações policiais”. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Universidade Federal do Rio de Janeiro/Fundação João Pinheiro (**Relatório de pesquisa – no prelo**), 382 pgs., 2015.

exceções, também promulgam a mesma espécie de discurso. Segundo retratado em observação de campo, um policial militar manifestou-se favoravelmente a medida de internação compulsória, afirmando que antigamente havia “verdadeiros manicômios” e “ninguém perguntava ao louco se ele queria ser internado, colocava a camisa de força e pronto”²¹⁹.

A defesa de posicionamentos que, explicitamente, contrapõem as prerrogativas democráticas é uma preocupação fundamentada. Trata-se da usurpação de um espaço que, teoricamente, estaria voltado para o fortalecimento dos pilares constitucionais de um Estado garantidor de direitos. Ironicamente, as medidas propostas nas reuniões mostram confrontar o imaginário inicialmente projetado sobre o teor temático das discussões do conselho, evidenciando que a participação da população e de policiais despreparados pode ocasionar riscos para os preceitos constitucionais em vigor, em destaque, o resguardo dos direitos das minorias contra as quais os discursos hegemônicos recaem.

A fim de reiterar essa problemática, ainda quanto ao Conselho Comunitário de Santa Cecília, registra-se o discurso de um dos comerciantes da localidade que, aproveitando o espaço de fala oportunizado pela reunião, agradeceu ao trabalho de “limpeza” realizado pela PM ao remover moradores de rua da Praça Marechal Deodoro, com a retirada de seus “colchões, caixotes, tudo o que é imundo, fedido”²²⁰.

O trecho reproduzido retrata que há uma separação clara entre os setores da sociedade, dividida entre “cidadãos de bem”, que se autodefinem com legitimidade para a propositura de ações em políticas públicas em sede dos CONSEG, e os “outros”, em cuja categoria eram enquadrados os criminosos em geral, moradores de rua, camelôs e usuários de crack.

Tal cenário cria incertezas quanto ao teor da participação popular nos Conselhos, indagando-se se ela ocorre de forma realmente igualitária. O risco que se incorre é quanto à seletividade deste espaço participativo, privilegiando determinados grupos sociais em detrimento de outros. A observação desses espaços mostrou a grave ausência de representação de alguns setores da sociedade, em especial os grupos marginalizados econômica e socialmente. Trata-se de uma situação que compromete a legitimidade de atuação daquele conselho, que não é capaz de responder pelos anseios da população em sua totalidade e sobrepõe as decisões de uma parcela da população em detrimento das demais.

²¹⁹ Fala de policial militar da Polícia Militar de São Paulo durante uma reunião do CONSEG local. Cf: IPEA. “Instituições participativas na segurança pública – programas impulsionados por organizações policiais”. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Universidade Federal do Rio de Janeiro/Fundação João Pinheiro (**Relatório de pesquisa – no prelo**), 382 pgs., 2015.

²²⁰ *Ibid.*

Apesar de a participação de apenas alguns setores da população ser prejudicial para a representatividade do conselho, evidencia-se que há um fechamento para a integração de membros que não correspondam ao perfil definido como “cidadão de bem”. O imaginário de que “aquele que viola direitos não deve ter seus próprios direitos respeitados” é postulado aceito entre os participantes, sejam essas violações de natureza criminal, sejam elas referentes à extrapolação de barulho (bailes funk) ou comércios ambulantes irregulares.²²¹

A ausência desses grupos contra majoritários abre espaço para a proliferação de discursos que ultrajam essas minorias faltantes. As ideologias proferidas, não raramente, remontam à mentalidade policial anterior a promulgação à Constituição Federal de 1988, postulando pelo recrudescimento policial e práticas de violências contra indivíduos nomeados “criminosos”.

Nesse ponto, a Polícia Militar, que ainda não completou seu processo de transformação democrática, encontra nos Conselhos Comunitários refúgio para a justificação de suas velhas práticas. As demandas desses cidadãos por endurecimento no trato com a criminalidade apresentam-se como um meio para a legitimação da tomada de ações mais duras e violentas por partes das forças policiais em suas ações cotidianas. Nesse diapasão, a pesquisa realizada pelo Fórum de Segurança Pública revela que a Polícia Militar encontrou, por meio dos CONSEGs, “um mecanismo de retroalimentar práticas abusivas e violentas já institucionalizadas, bem como para ratificar as suas ações policiais.”²²²

Os discursos de cunho discriminatório proferidos nos CONSEGs atuam, portanto, de forma a reforçar práticas policiais ilegais e ilegítimas sob ótica da Constituição Federal. As demandas de vertente higienista despontam como uma grave problemática, ao passo que vão na contramão das demandas democráticas pela transformação do trabalho policial em uma atividade não violenta, desvinculada de preconceitos raciais ou de classe.

Diante de uma população com um discurso pouco democrático e garantidor de direitos, emerge-se a imprescindibilidade de se dispor de um policial altamente preparado para conduzir as reuniões do Conselho. Quanto a essa questão, menciona-se a fala de um capitão da PM que, diante das exigências da população por práticas discriminatórias, mostrou-

²²¹ IPEA. “Instituições participativas na segurança pública – programas impulsionados por organizações policiais”. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Universidade Federal do Rio de Janeiro/Fundação João Pinheiro (**Relatório de pesquisa – no prelo**), 382 pgs., 2015.

²²² *Ibid.*

se enfático ao afirmar que “a PM não é uma instituição higienista”²²³, argumentando pela impossibilidade de realização de demandas deste teor.

A intervenção do capitão é essencial nesse contexto de baixa assimilação dos pilares democráticos pelo cidadão comum. Nos espaços dos Conselhos, um policial com adequada preparação humanística pode servir como instrumento para contenção de propostas incabíveis para um Estado que se propõe promover a igualdade entre todos os grupos sociais.

A problemática do esvaziamento da participação de grupos minoritários nas reuniões dos CONSEGs em São Paulo apresenta-se, portanto, como o principal desafio e falha da realização do Conselho Comunitário enquanto espaço democrático e igualitário para a participação de todo e qualquer cidadão. Trata-se de uma questão que não se restringe apenas à cidade de São Paulo, verificando-se a sua ocorrência de forma sistêmica em todos os CONSEGs. Há, pois, um forte indício científico de que a falta de institucionalização de procedimentos que canalizem a participação popular de forma equitativa entre todos os segmentos sociais seja a principal debilidade para o exercício da participação cidadã nesses espaços. Situação esta que culmina, em última análise, no comprometimento da legitimidade do modelo de policiamento executado.

4.3.2 A experiência de Minas Gerais

A pesquisa de campo em Belo Horizonte/MG foi realizada pelo Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro. O objetivo geral da pesquisa, seguindo a orientação do edital proposto pelo IPEA, era a identificação de “fatores culturais, doutrinários, organizacionais e procedimentais que limitavam ou impulsionavam a participação nos programas e atividades das polícias”²²⁴. Destaque-se que, em virtude da natureza do objeto de estudo, a pesquisa debruçou-se sobre a realidade e história do policiamento comunitário naquela capital.

Seguindo a mesma constatação feita pelo Fórum Brasileiro de Segurança, em São Paulo, a questão da participação popular é também uma problemática verificável em Belo Horizonte. Evidenciaram-se limites impostos para a participação livre e ampla de todos os cidadãos ao Conselho Comunitário, restringindo a participação dos membros da sociedade

²²³ IPEA. “Instituições participativas na segurança pública – programas impulsionados por organizações policiais”. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Universidade Federal do Rio de Janeiro/Fundação João Pinheiro (**Relatório de pesquisa – no prelo**), 382 pgs., 2015.

²²⁴ *Ibid.*

civil apenas para dirigentes comunitários; pessoas sem antecedentes criminais e cidadãos convidados por membros da diretoria do conselho.²²⁵

A limitação ao acesso livre de todo cidadão ao Conselho Comunitário compromete a representatividade do mesmo, ao passo que a acessibilidade da população em geral é sujeita à “vigilância e ao controle institucional”²²⁶, promovendo a participação popular “dentro dos moldes e limites aceitáveis pela organização”.²²⁷ Tal concepção de participação popular é apenas modificada no ano 2000, com a publicação de uma nova Instrução sobre Conselhos de Segurança Pública²²⁸, que permitiu que a prática da participação cidadã ocorresse de forma mais livre, ressaltando-se, contudo, a permanência de práticas seletivas informais.

Além da problemática da participação, a Fundação João Pinheiro identificou a deficiência na procedimentalização de mecanismos que uniformizassem a atuação dos conselhos. Conforme verificado, há uma dimensão de regras informais, não normatizadas, que regem a dinâmica dos conselhos e dispõem de alto poder coercitivo.²²⁹ Afirma-se, pois, que, de acordo com o entendimento das diferentes diretorias, adotam-se medidas distintas, não previstas pelos procedimentos formalmente estabelecidos. A procedimentalização de modo formal e uniforme não é empiricamente reproduzida, o que dificulta a implementação consistente dessa política de segurança pública.

Nesse contexto, “regras são violadas, decisões frequentemente não são implementadas, e, se implementadas, trazem consequências incertas, as tecnologias utilizadas têm uma eficiência problemática e os sistemas de avaliação e inspeção são subvertidos, oferecendo pouca coordenação”²³⁰. Diante da dificuldade de estabelecer regras e metas claras que coordenem a operacionalização dos conselhos, aponta-se para a importância de se desenvolver pesquisas avaliativas periódicas que busquem mostrar eventuais retrocessos ou avanços atingidos em relação às demandas apresentadas.²³¹ Ainda que as observações

²²⁵ Vide: POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. 8ª Região da Polícia Militar. **Instrução 01/99-8ºCRPM**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 1999.

²²⁶ IPEA. “Instituições participativas na segurança pública – programas impulsionados por organizações policiais”. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Universidade Federal do Rio de Janeiro/Fundação João Pinheiro (**Relatório de pesquisa – no prelo**), 382 pgs., 2015.

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. **Instrução sobre Conselhos Comunitários de Segurança Pública**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2000.

²²⁹ IPEA. “Instituições participativas na segurança pública – programas impulsionados por organizações policiais”. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Universidade Federal do Rio de Janeiro/Fundação João Pinheiro (**Relatório de pesquisa – no prelo**), 382 pgs., 2015.

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ *Ibid.*

comproven um desempenho pouco satisfatório, esta é uma medida necessária para se definir novas metas e evidenciar estratégias equivocadas.

A pesquisa apontou, também, que o modelo militarizado e hierárquico, incompatível com o modelo de policiamento comunitário, ainda é uma realidade que se mantém, com baixa perspectiva e incentivo para sua modificação. A organização hierarquizada reproduz a ideia equivocada de alta eficiência, utilizada como principal justificativa para a manutenção do modelo. Apesar da dinâmica hierarquizada impor uma rigidez de procedimentos, a comprovação de sua eficácia é duvidosa. Por vezes, ela cria uma alta burocratização que engessa a realização de atividades planejadas.

Segundo aponta a Fundação João Pinheiro, “o mito do militar ainda legitima internamente o comportamento disciplinado, a dedicação e a retidão de caráter necessários ao cumprimento da atividade policial-militar”²³². A hierarquia militar, por trazer uma gama de regras e condutas a serem seguidas rigorosamente, termina por produzir uma falsa ideia de profissionalismo na atividade policial. No período militar, no Brasil, as atividades desenvolvidas, ainda que claramente ilegais, eram submetidas a registro, trazendo um formalismo capaz de atribuir, internamente, legitimidade e teor de legalidade para as ações praticadas. O que se observa, portanto, é que nos dias atuais, a alta burocratização ainda é capaz de revestir medidas contestáveis em ações legítimas, o que se contrapõe às prerrogativas democráticas.

Afirma-se, portanto, que o fechamento institucional que o militarismo provoca impede a procedimentalização de instrumentos de avaliação e contestação da legalidade de ações, ainda que, em termos meramente burocráticos, os trâmites adotados possam ser certificados como corretos. Nesse ponto, retoma-se a importância de se estabelecer avaliações periódicas sobre o encaminhamento das demandas levantadas pelo conselho e, também, o fortalecimento dos CONSEPs²³³ como um instrumento de controle externo de legalidade das ações policiais.

Além dos Conselhos Comunitários, a pesquisa de Minas Gerais também avaliou a ação denominada “rede de vizinhos”, outro instrumento do policiamento comunitário.

A rede de vizinhos é uma estratégia que visa cercear as oportunidades para o cometimento de crimes²³⁴, por meio do aumento da vigilância pelos vizinhos, de forma que

²³² IPEA. “Instituições participativas na segurança pública – programas impulsionados por organizações policiais”. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Universidade Federal do Rio de Janeiro/Fundação João Pinheiro (**Relatório de pesquisa – no prelo**), 382 pgs., 2015.

²³³ Nomenclatura utilizada no Estado de Minas Gerais para caracterizar os Conselhos Comunitários.

²³⁴ IPEA. “Instituições participativas na segurança pública – programas impulsionados por organizações policiais”. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança

um contribua para a segurança do outro. A falta de procedimentalização que regule as práticas empreendidas por essa ação enfraquece demasiadamente a sua estruturação enquanto uma política consistente e a expansão de sua atuação. Critica-se que a “rede de vizinhos” apresentava uma procedimentalização reduzida, quase que exclusivamente, a uma placa de adesão à política pregada na parte frontal das residências, publicizando a participação daqueles moradores àquela atividade.

Verificou-se, assim, “a comum falta de clareza quanto a seus mecanismos de atuação, assim como sobre seus possíveis efeitos”²³⁵. Na prática, verificava-se que a rede de vizinhos reduzia-se apenas a um meio através do qual as autoridades policiais poderiam extrair informações privilegiadas para a identificação de criminosos e condutas desviantes, quebrando-se a ideologia de parceria e cooperação características do modelo comunitário. A ausência de procedimentalização adequada propicia esse cenário, deixando a política frouxa e isenta de mecanismos por meio dos quais a população possa reivindicar maior participação e poder decisório. A questão da inexistência de procedimentalização apropriada, que responda pelas demandas da política implementada, reiteradamente ressalta-se.

4.3.3 A experiência do Rio de Janeiro

A pesquisa do Rio de Janeiro foi realizada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, sob a coordenação da Prof^a Dr^a Paula Poncioni. O relatório apresentado é resultado de quase dois anos de pesquisa (novembro 2012 a outubro 2014) do Núcleo de pesquisa “Cultura, Sociabilidade e Identidade Social”, da Escola de Serviço Social da Universidade do Rio de Janeiro. A pesquisa realizada focou sua análise em duas instituições participativas diversas, quais sejam: os Conselhos Comunitários de Segurança (CCSs) e o Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSPERJ). Contudo, para atendimento específico ao objeto de interesse desta dissertação, serão aduzidas apenas as percepções extraídas quanto aos Conselhos Comunitários, que são instrumentos para a realização do policiamento comunitário. Quanto à metodologia de campo, a pesquisa envolveu a observação sistemática das reuniões dos Conselhos objeto de estudo, e realizou “entrevistas semiestruturadas com a alta liderança e com os gestores intermediários da área de segurança

Pública/Universidade Federal do Rio de Janeiro/Fundação João Pinheiro (**Relatório de pesquisa – no prelo**), 382 pgs., 2015.

²³⁵ IPEA. “Instituições participativas na segurança pública – programas impulsionados por organizações policiais”. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Universidade Federal do Rio de Janeiro/Fundação João Pinheiro (**Relatório de pesquisa – no prelo**), 382 pgs., 2015.

pública do Estado do Rio de Janeiro, antecedidas da elaboração de roteiros e do agendamento das entrevistas”²³⁶.

A análise dos Conselhos Comunitários do Rio evidenciou, conforme também já retratado pelas outras capitais, o preocupante teor das demandas levantadas pelos cidadãos. Nesse caso específico, os pedidos versavam sobre o endurecimento do tratamento policial em relação aos crimes contra o patrimônio.²³⁷

Tem-se, nesse ponto, a problemática de se concentrar esforços à punição de uma modalidade específica de crimes, o que termina por selecionar uma população carcerária também particularizada, reproduzindo um cenário de seletividade penal. Discursos de “limpeza social”, solicitando a retirada de populações de rua e vendedores ambulantes, são também verificados.

Presencia-se que as demandas por “higienização”, retratadas na experiência comunitária da cidade de São Paulo, não são uma particularidade daquela localidade, sendo verificadas em outras metrópoles do país. Trata-se de uma problemática estrutural e consistente.

Outro ponto analisado pela pesquisa no Rio versa sobre o caráter não vinculativo das decisões tomadas em sede de Conselho Comunitário. De modo geral em todo o país, o conselho goza de prerrogativa de natureza meramente consultiva, não sendo esta uma situação adstrita à cidade do Rio. Ressalta-se, contudo, que esta determinação enfraquece a força política e o envolvimento popular nas reuniões do Conselho.

Por outro lado, aponta-se que, em virtude das proposituras de demandas incongruentes às prerrogativas assentadas pelo Estado Democrático de Direito brasileiro, atribuir poder vinculativo às decisões tomadas pelo Conselho representaria um ato altamente arriscado aos preceitos constitucionais.

Ainda que a participação popular seja a característica mais relevante dos CCS, sob o ponto de vista das concepções democráticas, a qualidade dessa participação é preocupante. O alto individualismo das solicitações, associada à ausência de preocupação/esclarecimento dos

²³⁶ IPEA. “Instituições participativas na segurança pública – programas impulsionados por organizações policiais”. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Universidade Federal do Rio de Janeiro/Fundação João Pinheiro (**Relatório de pesquisa – no prelo**), 382 pgs., 2015

²³⁷ “[...] tanto os representantes das organizações policiais como os demais indivíduos que participam dos encontros no CCS concordam quanto à necessidade de intensificar a repressão a uma categoria específica de conduta criminosa, os crimes contra o patrimônio.” Cf. IPEA. “Instituições participativas na segurança pública – programas impulsionados por organizações policiais”. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Universidade Federal do Rio de Janeiro/Fundação João Pinheiro (**Relatório de pesquisa – no prelo**), 382 pgs., 2015.

participantes quanto às garantias constitucionais, terminam por transformar o Conselho em um espaço autoritário e excludente, no qual os seus membros se dedicam a propor, não raramente, práticas de endurecimento policial face aos setores minoritários da sociedade, os quais estão subrepresentados naquele espaço.

Ainda quanto à questão da subrepresentação, menciona-se a situação do Conselho Comunitário da 23ª AISP (Áreas Integradas de Segurança Pública), que engloba bairros como Rocinha, Vidigal, Ipanema, Leblon, Gávea, Jardim Botânico, Lagoa e São Conrado. Os bairros atendidos por esse Conselho apresentam discrepâncias socioeconômicas significativas. Nesse contexto, a forma como se dava a distribuição dos locais, sedes das reuniões por certo período de tempo, terminavam por selecionar a participação popular nos conselhos. Verificou-se que as reuniões nunca ocorriam nas regiões do Vidigal e Rocinha, o que dificultava a participação dessas pessoas, ainda que seus representantes solicitassem a realização de reuniões naquelas localidades.²³⁸

Além do local, os horários das reuniões também terminavam por praticar mais uma forma de seleção. Por se darem em horários comerciais, as reuniões eram compostas, em sua maioria, por idosos. O horário, portanto, dificultava a participação de trabalhadores, selecionando, assim, um perfil específico de membros.

O estabelecimento desse determinado perfil restringia a pluralidade das demandas, sendo que estas correspondiam “tanto a faixa etária como ao segmento social de origem da maioria dos participantes”²³⁹.

Do exposto, a seletividade da participação social é a característica de maior destaque dos Conselhos Comunitários do Rio. A representação de determinados segmentos sociais em detrimento de outros provoca, claramente, a perda de legitimidade daqueles espaços. A limitação à participação equânime é uma deficiência incompatível com a filosofia empregada pelo policiamento comunitário, sendo uma falta contraproducente ao ideário político que a sua concepção expressa.

4.3.4 A experiência do Distrito Federal

A pesquisa realizada no Distrito Federal foi desenvolvida pelos pesquisadores do

²³⁸ IPEA. “Instituições participativas na segurança pública – programas impulsionados por organizações policiais”. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Universidade Federal do Rio de Janeiro/Fundação João Pinheiro (**Relatório de pesquisa – no prelo**), 382 pgs., 2015.

²³⁹ *Ibid.*

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), especificamente, pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST).

De acordo com o material coletado nas entrevistas, evidencia-se um alto grau de satisfação dos interpelados em relação aos resultados obtidos por meio do Conselho Comunitário. Segundo apontado, tanto os membros da Polícia Militar, quanto os líderes comunitários, viam o CONSEG da região do Varjão como um modelo de policiamento comunitário que foi capaz de cumular bons resultados. De acordo com um major entrevistado, que foi membro nato do conselho do Varjão, houve uma diminuição expressiva dos índices de criminalidade após a estruturação daquele conselho. Conforme seu argumento, com a ajuda da população, as autoridades lograram identificar traficantes e os prenderam, reduzindo o tráfico de drogas na região.²⁴⁰

Ressalta-se que, por ser o Varjão uma das áreas mais pobres do Distrito Federal, o tráfico de drogas mostrava-se mais intenso nessa região. No entanto, extrai-se, novamente, o estabelecimento de uma relação de cooptação com a população, utilizando-a para a captura de informações interessantes para a polícia, desvinculando-se do estabelecimento de uma relação de parceria, como determinam os preceitos do policiamento comunitário.

Outro aspecto evidenciado no Distrito Federal é referente à pluralidade de demandas e à forma como essas demandas estão diretamente relacionadas à ausência de políticas públicas adequadas para determinados segmentos da população. Conforme declarou uma líder comunitária, nas reuniões do Conselho há sempre reclamações relacionadas a barulhos, provenientes de carros aparelhados com equipamento de som. Contudo, ela justifica a existência dessa problemática em virtude da falta de políticas públicas de entretenimento voltadas para os jovens, moradores daquela localidade²⁴¹.

A propositura de demandas que estão fora da competência da Polícia Militar reforça a importância da participação de outros órgãos da administração pública nos Conselhos Comunitários. Um dos policiais entrevistados, membro do conselho, ressaltou a importância da participação efetiva dessas instituições para potencializar a capacidade de resposta às

²⁴⁰ IPEA. “Instituições participativas na segurança pública – programas impulsionados por organizações policiais”. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Universidade Federal do Rio de Janeiro/Fundação João Pinheiro (**Relatório de pesquisa – no prelo**), 382 pgs., 2015.

²⁴¹ “A questão do som é assim. Tem muito adolescente. Muito. Então, não tem espaço. A administração não oferece nada pra eles. Um divertimento no fim de semana, um lazer. Então, o que eles têm? Um carro? Liga o som do carro. Aí incomoda o vizinho que é idoso.” Cf: IPEA. “Instituições participativas na segurança pública – programas impulsionados por organizações policiais”. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Universidade Federal do Rio de Janeiro/Fundação João Pinheiro (**Relatório de pesquisa – no prelo**), 382 pgs., 2015.

demandas levantadas pela população. Não é raro verificar reclamações acerca de problemas de iluminação de postes públicos, demandas de saúde, demandas de competência do DETRAN, entre outros. Nesse contexto, estabelecer laços com demais órgãos públicos pode ser uma medida interessante para institucionalizar e fortalecer atuação dos Conselhos.

4.4 As contradições práticas à teoria do policiamento comunitário

Em uma análise eminentemente teórica, a participação popular é avaliada como um instrumento adequado em um Estado Democrático de Direito. Na prática, os Conselhos Comunitários, principal instrumento de promoção do policiamento comunitário no Brasil, têm demonstrado que, paradoxalmente, a participação popular pode ser utilizada para reforçar práticas ilegítimas que se contrastam com garantias constitucionais. Demandas por higienização destacaram-se, demonstrando que os posicionamentos externados pelos participantes não compactuam com a ideologia empregada pelo regime de governo. A sociedade não se vê enquanto um ser coletivo, na qual a ameaça a bens jurídicos alheios representam um risco para a toda a coletividade que compõe aquele espaço social. Nota-se uma disputa de força entre os segmentos sociais. Os “cidadãos de bem”, que acreditam ocupar “legitimamente” os Conselhos Comunitários, reforçam as ações policiais violentas face às parcelas da população que não são reconhecidas enquanto portadoras de direitos. Nos casos examinados, esse grupo excluído identificava-se com os moradores de rua, os comerciantes ambulantes, os usuários de crack e os denominados “criminosos”.

O descompromisso da população com as garantias cidadãs deturpa o propósito de tornar o modelo do policiamento comunitário uma prática policial que se coadune com as bases principiológicas do Estado Democrático de Direito. A forma como se dá a participação nos conselhos não respeita o princípio da isonomia entre todos os grupos sociais. Conforme aponta Marcelo Neves, “o princípio da igualdade é o núcleo da cidadania”²⁴², que se associa diretamente ao “mecanismo jurídico-político de inclusão social”²⁴³.

Verifica-se que, nesses espaços participativos, o ideário de cidadania, enquanto instituição²⁴⁴ de igualdade de participação política, é pressuposto que não se sustenta. A questão da cidadania, que se relaciona diretamente com os pressupostos do Estado Democrático de Direito, não é capaz de ser reproduzida, adequadamente, nos conselhos.

²⁴² NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil. São Paulo: Martins Fontes. 2006. p. 175.

²⁴³ *Ibid.*, p. 175.

²⁴⁴ Vide BERGER, P.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 1973.

A falha na promoção da cidadania não se deve, contudo, de forma essencial às deficiências quanto à procedimentalização adotada para a realização do feito e, sim, quanto ao teor dos discursos proferidos. Ainda que, em termos procedimentais, a possibilidade de participação restrita aos representantes comunitários possa ser apontada como uma deficiência que compromete o princípio da igualdade, a problemática da defesa de práticas higienistas é a problemática mais alarmante.

Trata-se, assim, de uma questão que está além dos aspectos meramente normativos que envolvem a atuação dos conselhos. O problema é contudístico, ao qual se impõe o questionamento: como promover um conselho comunitário que não postule por práticas de discriminação socioeconômicas?

Enquanto um espaço livre para a propositura de demandas, o estabelecimento de uma restrição genérica de *impossibilidade de problematização de demandas de cunho discriminatório* pouco efeito prático teria. Pela abertura normativa que uma determinação desse teor dispõe, a eficiência no controle dos temas suscitados seria baixa, relegando tais temáticas ao crivo subjetivo dos participantes, que, de acordo com suas ideologias pessoais, poderiam considerar certos temas discriminatórios ou não.

Uma medida paliativa para essa situação, conforme já apontado, seria a indicação de policiais com adequada formação humanística e democrática para comporem os conselhos. É o caso do conselho de Santa Cecília, em São Paulo, em que o Policial Militar interveio para conter as propostas que se aproximavam e clamavam por uma atuação da PM de cunho higienista²⁴⁵. Um profissional que disponha dessa inclinação teórica pode ser essencial para conter as indicações e promoções de práticas discriminatórias.

Conforme aponta Ludmila Ribeiro, as avaliações feitas nos anos 2000, sobre a eficiência dos modelos de policiamento comunitário implementados, indicam que estes tendem a ser uma experiência bem-sucedida “em países de democracia institucionalizada, nos quais a cultura cívica se encontra sedimentada. No entanto, esse modelo tende a encontrar dificuldades de institucionalização em países que ainda se recuperam de guerras ou de ditaduras.”²⁴⁶ O Brasil, enquanto um país de democracia recente, marcado por uma ditadura

²⁴⁵ IPEA. “Instituições participativas na segurança pública – programas impulsionados por organizações policiais”. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Universidade Federal do Rio de Janeiro/Fundação João Pinheiro (**Relatório de pesquisa – no prelo**), 382 pgs., 2015.

²⁴⁶ RIBEIRO, Ludmila. Policiamento Comunitário. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO; Rodrigo Ghiringhelli de (orgs). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto. 2014. p. 536.

que há pouco se extinguiu, não dispõe de pilares democráticos consolidados, o que se reflete nas posições da comunidade durante as reuniões.

A baixa assimilação da população aos preceitos do Estado Democrático de Direito brasileiro impede que a cidadania seja reproduzida de forma compatível com a ideologia deste regime, ao passo que deixa de promover a “inclusão jurídico-política generalizada, sem privilégios ou classificações negativamente discriminante, nos diversos sistemas sociais”²⁴⁷, conforme era de se esperar.

Conforme já exposto no capítulo anterior, um dos cinco preceitos fundamentais elegidos por Robert Dahl para que haja uma real democracia é a garantia da *aquisição de conhecimento esclarecido pela população*²⁴⁸. De acordo com o autor, “[...] o princípio da igualdade política pressupõe que os membros estejam todos politicamente qualificados para participar das decisões *desde que* tenham iguais oportunidades de aprender sobre as questões da associação pela investigação e pela deliberação.”²⁴⁹ Verifica-se, assim, a importância do cidadão ter acesso ao adequado conhecimento de toda a conjuntura que envolve as questões sobre as quais ele deve deliberar. Aplicando a teorização de Dahl ao contexto dos Conselhos Comunitários, denota-se a importância de se proporcionar uma educação em segurança pública para os participantes daquele espaço. Dessa forma, aumentar-se-ia o senso crítico da população para as questões que envolvem a segurança pública, problematizando-se quanto à grave desigualdade socioeconômica do país; quanto à seletividade da legislação penal e a realidade dos estabelecimentos prisionais. O incremento dessa bagagem crítica poderia contribuir para a elaboração de políticas de segurança pública que fossem menos discriminatórias, minando os discursos higienistas proferidos nas reuniões.

Contudo, enquanto não há essa devida formação da população, o que se verifica é que, tanto esta, quanto os próprios policiais, demonstram grande fragilidade na reprodução das bases principiológicas democráticas, o que reforça a necessidade de disposição de um policial preparado para lidar com essa problemática nos Conselhos Comunitários. Nesses espaços, tais policiais serviriam como filtro das demandas realizáveis ou não.

Além da questão relativa ao teor dos discursos proferidos nas reuniões dos Conselhos Comunitários, verifica-se que o pressuposto teórico que versa sobre o estabelecimento de uma relação de parceria entre polícia e sociedade, na prática, não é verificável. Por meio da análise de campo, os policiais que participavam daqueles espaços dedicavam-se,

²⁴⁷ NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil. São Paulo: Martins Fontes. 2006. p. 185.

²⁴⁸ DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Ed. UnB. 2001. p. 50.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 51.

primordialmente, a extrair informações privilegiadas da população ao invés de estabelecer uma relação de parceria com cidadãos. Trata-se, portanto, de uma relação de cooptação, em que os cidadãos são utilizados pela polícia para angariar informações relevantes para capturar criminosos, o que seria difícil de ocorrer se não fosse pela aproximação proporcionada pelo modelo comunitário. Nesse contexto, a população, que deveria estar em posição de igualdade com a polícia, apresenta-se submetida a ela, o que impossibilita a tomada de novas estratégias de segurança pública elaboradas conjuntamente.

De acordo com a pesquisa realizada nos Conselhos Comunitários de São Paulo, a cooptação era estabelecida também para legitimar as ações da polícia que, padecendo do apoio da população para o endosso de seus atos, refugiou-se nos clamores dos cidadãos participantes das reuniões comunitárias para justificar condutas policiais duras e/ou violentas. Os conselhos foram, portanto, “a saída para a carência de legitimidade” por meio do “redirecionamento da filosofia norteadora da polícia, sem abertura para controle externo ou uma real partilha de poder”²⁵⁰.

Nesse contexto, registram-se, em atas ou filmagens, os posicionamentos arguidos pelos participantes que se coadunam com a mentalidade policial, objetivando-se utilizá-las para sustentar ações policiais que, eventualmente, venham a ser questionadas por se apresentarem duvidosas sob o crivo das garantias cidadãs.

A participação apresenta-se subjugada ao registro, sendo a formalização das intervenções via documentação, em si, de maior valor do que a efetiva colaboração prestada pelo cidadão.²⁵¹ No CONSEG de Heliópolis/SP havia uma demanda para o fechamento de estabelecimentos comerciais que promoviam bailes funk, cujo barulho incomodava os moradores da região. Neste Conselho Comunitário, havia essa preocupação com o registro das demandas e das falas levantadas pelos participantes, o que foi enfatizado por um policial militar membro daquele CONSEG por meio da afirmação: “tudo o que vocês puderem juntar para legitimar a ação da Polícia Militar é bom”²⁵².

²⁵⁰ IPEA. “Instituições participativas na segurança pública – programas impulsionados por organizações policiais”. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Universidade Federal do Rio de Janeiro/Fundação João Pinheiro (**Relatório de pesquisa – no prelo**), 382 pgs., 2015.

²⁵¹ “Em suma, a ideia de participação parece estar vinculada à ideia de registro, para que este material possa legitimar operações policiais.” Cf. IPEA. “Instituições participativas na segurança pública – programas impulsionados por organizações policiais”. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Universidade Federal do Rio de Janeiro/Fundação João Pinheiro (**Relatório de pesquisa – no prelo**), 382 pgs., 2015.

²⁵² *Ibid.*

Nesse mesmo conselho, observou-se o apoio dos participantes a ações policiais arbitrárias e violentas, pela defesa, inclusive, de execuções sumárias cometidas por policiais. Em uma das reuniões, um dos participantes, ao se referir a situações de confronto entre policiais e criminosos, foi enfático ao dizer ao policial: “Não deixe o bandido te atirar, viu?” Ao que lhe foi respondido: “Não deixei, ele está morto”²⁵³. Segundo relato o relato do pesquisador que presenciou os fatos, na sequência

“O senhor então disse que iria falar uma coisa e que poderiam condená-lo, mas que tinha saudades do Coronel Erasmo Dias. Falou que naquela época, se houvesse cinco pessoas em um carro e a polícia mandasse parar e não parassem, morriam. Após a sua fala, muitos aplaudiram.”²⁵⁴

Trata-se de um episódio que revela o teor da coesão ideológica entre cidadãos e policiais naquele espaço. Tal correspondência, que em muito diverge dos ideais garantistas, mostra que, na prática, o policiamento comunitário tem possibilidade de se distanciar substancialmente dos pressupostos de um Estado Democrático de Direito. O apoio da população às práticas de execução de criminosos, como a relatada, demonstra que os espaços do Conselho podem tornar-se altamente lesivos para as liberdades democráticas dos segmentos sociais que não encontram representação naquele espaço. Aqueles que se autodenominam “cidadãos de bem” ocupam os Conselhos Comunitários e ratificam condutas policiais que são altamente violentas com os grupos sociais mais vulneráveis, historicamente sujeitos à discricionariedade e abusos policiais.

Nota-se, assim, que se cria nesses espaços um novo paradigma de “segurança *versus* liberdade”, em que tais prerrogativas são restritas ao microcosmo do conselho, no qual é estabelecida uma espécie de “seleção” dos indivíduos participantes, os quais se mostram capazes de se encaixar nos requisitos necessários para os padrões de “cidadãos de bem”. Outros perfis são, formalmente (por meio de regulamentações que restringem a participação de pessoas que possuem antecedentes criminais, por exemplo) ou informalmente, afastados. Para aqueles que logram ingressar em tais espaços, a defesa de sua liberdade será perseguida e a vigilância estatal, responsável pela promoção da segurança pública, recair-lhe-á abrandada.

Cria-se, assim, um espaço privilegiado para esses grupos. Enquanto os participantes dos conselhos não se reconhecerem enquanto pertencentes a uma coletividade, cuja pluralidade social não é adequadamente reproduzida nos Conselhos Comunitários, discursos

²⁵³ IPEA. “Instituições participativas na segurança pública – programas impulsionados por organizações policiais”. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Universidade Federal do Rio de Janeiro/Fundação João Pinheiro (**Relatório de pesquisa – no prelo**), 382 pgs., 2015.

²⁵⁴ *Ibid.*

discriminatórios continuarão a ocorrer e, conseqüentemente, as políticas empreendidas por meio deles serão voltadas primordialmente aos anseios desse determinado segmento social.

Essa ausência de reconhecimento coletivo afeta, portanto, a promoção da segurança pública de forma isonômica. Segundo aponta Ian Loader, a determinação do grau de segurança de uma determinada população não é auferida por meio de medições objetivas de riscos materiais. A avaliação de um indivíduo quanto ao nível de segurança/insegurança local é determinada pela existência, ou não, de laços de pertencimento deste com a localidade a qual ele faz parte.²⁵⁵ A aplicação da teorização de Loader ao contexto dos Conselhos Comunitários faz concluir que há, por parte dos cidadãos, um baixo grau de pertença destes com o ambiente ao qual integram, o que culmina em demandas pelo endurecimento do tratamento policial com grupos minoritários, também residentes ou frequentadores daquela localidade com os quais o participante do conselho não se identifica e não os assume enquanto igualmente possuidor de direitos.

Segundo aponta Loader, a apresentada ausência de reconhecimento coletivo acarreta em dois ciclos viciosos. O primeiro corresponde à situação evidenciada nas reuniões do Conselho, em que a população demanda por medidas repressivas mais duras como saída para a contenção da criminalidade, que terminam por abandonar os direitos básicos e estabelece hostilidades com as minorias. Loader afirma que o risco que se recai nessas situações é de que tais exigências por endurecimento sejam sempre progressivas, o que pode dificultar ou inviabilizar a tomada de políticas de direção oposta, que postulem por abrandamento penal. A resposta para a criminalidade passa a ser sempre o maior rigor no trato com os criminosos, filosofia altamente lesiva às garantias constitucionais.²⁵⁶ Tal processo é denominado pelo autor como “espiral autoritário”²⁵⁷.

O segundo problema incorrido refere-se ao “espiral da fragmentação”. Nessa situação, os indivíduos que se sentem altamente inseguros procuram por formas autônomas de proteção. Esse modelo, que passa a reproduzir segurança de forma fragmentada, dificulta o

²⁵⁵ The thresholds individuals develop for enabling them to feel routinely at ease with the threats posed by that environment depend not only on the “objective” scale of those threats but also on their sense of attachment to, and confident, effortless membership of, a political community. This sense of belonging is in large measure mediated by and through the institutions of that community and flows from the experience and expectation individuals have that those institutions recognize their legitimate rights, entitlements, and loyalties. Security, in short, is not a matter of material risk. It has to do with the resources individuals and groups possess for managing the unease and uncertainty that the risks present in their environment generate – and the resources differ in amount according to people’s sense of their place within that environment. Cf: LOADER, Ian. Policing, Recognition, and Belonging. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 605, Democracy, Crime and Justice, p. 202-221. May, 2006. p. 210.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 216.

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 216.

engajamento do diálogo sobre formas gerais de policiamento e segurança pública. “Isso resulta em fragmentação social na medida em que corrói a sensação das pessoas constituírem-se participantes de um projeto coletivo em curso, cujos membros são convocados a colocar e a buscar a segurança comum”(tradução livre).²⁵⁸

Essas duas vicissitudes apresentadas por Loader são observáveis na prática cotidiana dos Conselhos Comunitários. As demandas por endurecimento no trato com a criminalidade foram reiteradamente presenciadas, o que, conforme já ressaltado, corresponde ao primeiro ciclo apontado pelo autor, chamado de “espiral autoritário”. Nota-se, também, a reprodução do “espiral da fragmentação” nessa política. Os meios de seleção formais e informais dos cidadãos participantes dos conselhos (denominados “cidadãos de bem”) atribuem uma atmosfera de ambiente privado àquele espaço, propiciando que as pessoas assumam que aquela não é uma política voltada para toda a coletividade, mas somente para aqueles com o perfil considerado adequado para estarem ali. Dessa forma, diante da carência de uma representação social pluralista nos Conselhos Comunitários, impõem-se demandas setORIZADAS de segurança, as quais são voltadas para atender às solicitações daquele grupo específico. Nota-se, assim, uma privatização desse espaço público por uma parcela da população que fragmenta a segurança pública para o atendimento de suas próprias queixas, as quais, não raramente, são radicalmente opostas às necessidades de outros segmentos sociais subrepresentados naqueles espaços.

Nesse contexto, o policiamento comunitário, via seu principal instrumento prático de atuação, mostra-se como uma política de segurança pública particularizada e ilegítima dentro dos parâmetros do Estado Democrático de Direito, ao passo que é capaz de excluir parcelas da população em favor de outras.

O que se observa é que, em termos procedimentais, a prática do policiamento comunitário possui algumas deficiências (como a observação de alguns conselhos que restringem formalmente a participação apenas para líderes comunitários). Tais empecilhos meramente normativos, entretanto, poderiam ser facilmente sanáveis por meio da aplicação de uma nova regulamentação mais adequada. Contudo, as vicissitudes de ordem contenciosa das demandas apresentadas e a forma de seleção informal dos participantes são questões complexas, de árdua resolução.

²⁵⁸ “This results in social fragmentation insofar as it erodes people's sense of being participants in an ongoing collective project whose members are committed to putting and pursuing security in common, which, in turn, undermines the "architecture of sympathy" through which this shaped purpose takes practical shape.” Cf: LOADER, Ian. Policing, Recognition, and Belonging. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 605, Democracy, Crime and Justice, p. 202-221. May, 2006. p. 216.

A atual forma dos Conselhos Comunitários estabelece um novo paradigma de segurança que não é universal e igualmente compartilhada. Nota-se que as tensões sociais presentes na sociedade são reproduzidas nesse espaço de forma ainda mais acentuada. O pluralismo existente na realidade brasileira não é harmoniosamente compatibilizado nesses espaços, o que inviabiliza a tomada de políticas públicas que beneficiem toda a coletividade. Tal cenário compromete a legitimidade do policiamento comunitário reproduzido nas experiências analisadas.

Extraí-se, portanto, que em âmbito de uma análise eminentemente teórica, o policiamento comunitário é capaz de abarcar adequadamente as premissas do Estado Democrático de Direito. O respeito à máxima da participação social mostra-se como a principal justificativa para tanto. Na prática, contudo, o modelo demonstra sofrer com a vulnerável base ideológica democrática da população. As experiências brasileiras têm comprovado a já apontada tese de Ludmila Ribeiro de que o modelo do policiamento comunitário apresenta maiores dificuldades de implementação em países que passaram por guerras ou ditaduras recentes.²⁵⁹

Essa é a realidade brasileira. Os pilares democráticos e garantistas não estão assimilados às ideologias dos cidadãos, o que compromete a realização do policiamento comunitário. O que se observa é que a falha do modelo não reside em seus termos estritamente procedimentais, ainda que quanto a esses possam ser elaboradas algumas críticas. A maior deficiência verificada está em variáveis difíceis de equacionar em sede de uma leitura estritamente teórica. A interferência do público, que não é capaz de defender a postura democrática adotada pelo regime de governo do país, é a maior deficiência prática que o policiamento comunitário enfrenta. Enquanto os cidadãos não forem capazes de superar essas fragilidades ideológicas, o modelo do policiamento comunitário apresenta poucas chances de prosperar como uma política de segurança pública isonômica no Brasil.

²⁵⁹ RIBEIRO, Ludmila. Policiamento Comunitário. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO; Rodrigo Ghiringhelli de (orgs). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto. 2014. p. 527-538.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O policiamento comunitário apresenta toda uma construção teórica que lhe confere uma proximidade com o regime Democrático de Direito. Face à crise de legitimidade das práticas policiais consideradas historicamente abusivas, o policiamento comunitário surgiu como uma alternativa de atuação que, em tese, estabeleceria uma nova conduta policial, mais democrática, menos autoritária e menos seletiva.

O que se observa, contudo, é que a conceituação do policiamento comunitário é altamente filosófica, dificultando sua realização prática. A abertura normativa do modelo, que visa a possibilitar a tomada de estratégias inovadoras encaminhadas, tanto por policiais de ponta, quanto pelos cidadãos participantes da política, termina por reproduzir uma alta discricionariedade pelos agentes envolvidos, dificultando padronizações.

Cria-se, assim, um alto grau de informalidade e divergências de ações adotadas pelas bases policiais que se propõem a executar o modelo. Tais flexibilidades permitem a ocorrência de elaborações incongruentes com a perspectiva filosófica que o policiamento comunitário busca alinhar-se, com destaque para ausência de representação e o não reconhecimento dos direitos das minorias nos Conselhos Comunitários.

Essa restrição representativa dos Conselhos cria uma espécie de privatização desses espaços, o que atribui um caráter de particularidade/individualidade às estratégias de segurança pública adotadas por meio dele, que não são voltadas para a sociedade em toda a sua pluralidade, mas exclusivamente para os setores da população que logram ultrapassar os níveis formais e informais de composição dos Conselhos.

Há, portanto, o estabelecimento de formas de seletividade, uma de caráter positivo e outra, negativo. A “positiva” é referente à classificação da categoria “cidadão de bem”, atribuída àqueles que ocupam os espaços dos Conselhos. Trata-se de uma classificação positiva, pois incorpora direitos àquele assim caracterizado, empoderando-o na dinâmica das postulações das políticas públicas. Já a negativa versa sobre a seletividade dos indivíduos sobre os quais recairão as políticas criminais. Nos casos presenciados, essa categoria era compatibilizada com moradores de rua, comerciantes ambulantes, usuários de droga e os definidos como “criminosos” em geral.

A seletividade gerada pela reprodução prática do modelo termina por igualá-lo com as demais formas de policiamento tradicionais, perdendo a sua legitimidade enquanto um modelo mais adequado para Estados com regimes Democráticos de Direito. Essa seletividade não se distancia daquela utilizada por práticas policiais denominadas “*hot spots*”, “*ambient*

policing”, ou demais formas de policiamento que pautam a sua atuação sobre determinadas áreas ou sob tipos específicos de crimes. Há, semelhantemente, a reprodução de uma política de segurança pública não equitativa, que atribui tratamento diferente a segmentos sociais distintos.

O que se nota é que o policiamento comunitário, enquanto um instrumento que deveria promover ou potencializar a realização igualitária da segurança pública por meio da participação social total, factualmente, termina por explicitar as discriminações sociais presentes na sociedade. As observações empíricas demonstraram que os Conselhos Comunitários são utilizados, devido à seletividade de sua composição, para acentuação da seletividade penal. Os indivíduos que chegam a esse espaço propõem medidas que se contrapõem aos interesses e direitos de outros grupos, incrementando e salientando a atuação policial sobre esses segmentos sociais já submetidos ao maior rigor e vigilância estatal. Quanto a esse ponto, os discursos de recrudescimento das práticas policiais são instrumentos utilizados para a legitimação e reiteração das condutas policiais violadoras das garantias constitucionais. Nesse contexto, a participação social torna-se a fonte de endosso das ações policiais antidemocráticas. É um meio para alimentar e respaldar essas ações tradicionalmente aplicadas, despreocupadas com as garantias cidadãs impostas pela Constituição Federal de 1988.

Ressalta-se, ainda, a observação de que o policiamento comunitário tem estabelecido uma relação de cooptação com a população, em que os cidadãos participantes da política são utilizados pela polícia para angariar informações privilegiadas. Dessa forma, o policiamento comunitário perde o caráter de parceria na relação entre polícia e cidadãos, enfraquecendo a participação dos últimos nesta política e destituindo o Conselho Comunitário da sua prerrogativa de instrumento de controle externo das atividades policiais.

A falibilidade da reprodução empírica do modelo comunitário não é, contudo, uma prova de que este modelo de policiamento é incabível e deve ser abandonado. Conforme a construção teórica desenvolvida, a formação do Estado Moderno demandou a criação da instituição policial que asseguraria, a partir de então, que o poder de ingerência do Estado fosse resguardado. A polícia foi responsável por corporificar a força do Estado que se reproduz, cotidiana e reiteradamente, na vida do cidadão comum. Enquanto instância legitimadora e garantidora da vontade estatal, a polícia perpetuar-se-á enquanto a força e legitimidade do Estado for socialmente aceitável. Portanto, diante da ausência de perspectivas de corrosão da estrutura estatal, a permanência da instituição policial, como órgão estruturante dessa dinâmica governamental, é fato incontestável.

Nesse cenário, enquanto a irrevogabilidade da organização policial for uma constante, deve-se buscar meios pelos quais a atuação policial ocorra do modo mais adequado, ou menos lesivo às garantias constitucionais, o quanto for possível. A formulação teórica do policiamento comunitário possui um embasamento científico que se mostra compatível com a filosofia de governo sob o qual as polícias brasileiras são regidas. A problemática assenta-se no insucesso da compatibilização entre teoria e prática, o que não significa que a teoria esteja incorreta, mas, sim, que a prática desenvolvida apresenta deturpações que necessitam de correção.

A questão que surge é que a deficiência prática do policiamento comunitário está relacionada com um problema estrutural, que é anterior ao próprio modelo e está ligado ao contexto social. Trata-se do posicionamento ideológico da população, que não assimilou as prerrogativas de governo sob o qual é tutelada. Essa incompatibilidade dificulta a realização adequada do policiamento comunitário, mas o que se observa é que a fragilidade encontra-se na própria sociedade e não na proposta teórica do modelo.

Além da sociedade em si, a própria cultura policial apresenta-se como um elemento dificultador nesse processo. A instituição policial renunciou pouco de seus preceitos altamente autoritários desde o início da redemocratização brasileira. O fato dos policiais buscarem nas reuniões do Conselho por opiniões que endossem suas práticas mais duras e intimidadoras com parcelas mais vulneráveis da população é uma clara evidência da inconsistência democrática dessa organização. Verifica-se que parte significativa do fracasso na aplicação do modelo deve-se a não compatibilização ideológica entre a cultura e crença policiais com os princípios do policiamento comunitário. É uma tentativa frustrada de obrigar uma organização, que não se identifica com um posicionamento garantidor e defensor de direitos, a reproduzir um modelo que trilha por essa linha filosófica. Desse modo, o que se observa é que os policiais, ao se apropriarem do modelo, buscam promovê-lo de forma a compatibilizá-lo, o máximo possível, com essa mentalidade policial, o que culmina nas deturpações práticas evidenciadas. A cooptação e o não estabelecimento de uma relação de parceria são exemplificações da forma como os preceitos do policiamento comunitário podem ser usurpados nas situações em que foi implementado. Cria-se, assim, um modelo de policiamento híbrido, que não se identifica com o modelo de policiamento tradicional, tampouco com o comunitário.

À vista disso, conclui-se que as experiências brasileiras de modelo comunitário não lograram alcançar a realização adequada deste. Trata-se, portanto, de uma filosofia cuja reprodução prática ainda não foi devidamente procedimentalizada, especialmente em virtude

da bagagem ideológica dos participantes dessa política, sejam eles agentes públicos ou cidadãos comuns.

A não assimilação dos pressupostos democráticos por parte dos participantes dessa política de segurança pública é fator inibitório para o seu desenvolvimento adequado. Expõe-se, assim, que enquanto a população não se alinhar à filosofia do Estado Democrático de Direito brasileiro, as chances do policiamento comunitário tornar-se um modelo bem sucedido, no país, são mínimas. Isto por que essa modalidade de policiamento exige a participação ativa do público e, se os seus membros não se compatibilizam com a filosofia sob a qual a política é regida, o modelo fragiliza-se em sua consistência e reprodução prática.

A falta de maturidade democrática do cidadão é a maior carência enfrentada pelo modelo. As formas de policiamento tradicionais ainda se fortalecem utilizando-se da mentalidade popular de cunho altamente discriminatório. A baixa representatividade e desrespeito às minorias são marcas da privatização desta política de segurança pública que é resultado da má procedimentalização da filosofia do policiamento comunitário. Enquanto as vozes dos segmentos minoritários continuarem a serem sistematicamente abafadas, seja formal ou informalmente, a proposta do policiamento comunitário não será devidamente contemplada. Os Conselhos se mostram como um espaço ocupado por um grupo social específico, o que deve ser evitado de acordo com a teoria do modelo. Verifica-se a necessidade de tornar os Conselhos Comunitários mais plurais, a fim de que a diversidade social possa refletir-se neles. Essa seria uma possível saída para a crise de representatividade e para a promoção de políticas de segurança pública que não sejam pautadas e voltadas em privilégio de setores sociais específicos. A ampliação representativa apresenta-se como a melhor e mais urgente proposta enquanto a problemática da não assimilação universal dos ideais democráticos for uma constante, pois, assim, proporcionar-se-ia uma disputa real de poder entre os grupos sociais conflitantes.

Nesse contexto, o paradigma “segurança *versus* liberdade” poderia ser melhor equilibrado e a aplicação da segurança, com destaque para a vigilância policial, teria pressuposto de universalidade, face à atual observação da privatização dessa política de segurança pública. Contudo, a realidade que se presencia está distante dessa idealização. A experiência brasileira mostra que, a contramão da teorização empregada ao modelo, o policiamento comunitário tem sido uma política de segurança pública de caráter privatista, discriminatório e de alto teor autoritário. No entanto, ressalta-se que, enquanto política pública, trata-se de uma prática em contínua construção. Não é um modelo já concluído e finalizado. Ele é permanente desconstrução e reconstrução.

REFERÊNCIAS

- BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2000.
- BAUMAN, Zygmunt; MAY, Tim. **Thinking sociologically**. Oxford: Blackwell Publishing. 2. ed. 2001.
- BAYLEY, David. **Police for the future**. Oxford: Oxford University Press. 1996.
- _____. **Padrões de Policiamento**. São Paulo: EDUSP. 2001.
- BERGER, P.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 1973.
- BITTNER, Egon. **Aspectos do trabalho policial**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp. 2003.
- BOBBIO, Norberto. **Locke e o Direito Natural**. Tradução de Sergio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2. ed. 1997.
- BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**: sobre a teoria da ação. Tradução de Mariza Corrêa. Campinas: Papyrus Editora. 9. ed. 1996.
- BRODEUR, Jean-Paul. **Como reconhecer um bom policiamento**: problemas e temas. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp. 2002.
- CALDEIRA, T. P. R. **Cidade de Muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. Tradução de Frank de Oliveira, Henrique Monteiro. São Paulo: Edusp. 34 ed. 2000.
- CHEVIGNY, P. **Edge of the Knife**: police violence in the Americas. New York: WW Norton. 1995.
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Estado, Polícia e Democracia. 2003. **Tese de Doutorado em Estudos Comparados Sobre as Américas**. Universidade de Brasília. Brasília.
- CRANK, John P. **Understanding Police Culture**. Cincinnati: Anderson Publishing Co. 1998.
- DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Ed. UnB. 2001
- DUARTE, Evandro C. Piza; MURARO, Mariel; LACERDA, MARINA e GARCIA; Rafael de Deus. Quem é suspeito do crime de tráfico de drogas?. In: **Segurança Pública e Direitos Humanos: temas transversais**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP. Coleção Pensando a Segurança Pública, vol. 5, p. 81 - 118, 2014

ELIAS, Norbert. Violence and Civilization. In: KEANE, John (ed.). **Civil Society and the State**: new european perspectives. London; New York: Verso. 1988.

_____. **O Processo Civilizador**. Tradução de Ruy Jungmann. Revisão e apresentação: Renato Janine Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. Vol. II. 1994.

GARLAND, David. **A cultura do controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Tradução de André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan. 2008.

_____. **Punishment and modern society**: A study in social theory. Chicago: The University of Chicago Press. 1990.

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. São Paulo: WNF Martins Fontes. 3. ed. 2009.

_____. **O estado-nação e a violência**. São Paulo: Edusp. 2008.

GOLDSTEIN, Herman. **Policinando uma sociedade livre**. Tradução de Marcello Rollemberg. Rev. Maria Cristina P. da Cunha Marques. São Paulo: Edusp. 2003.

GOYARD-FABRE, Simone. **Os princípios filosóficos do direito político moderno**. Tradução de Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes. 2002.

GREENWOOD, Peter W.; PETERSILIA, Joan. **The criminal investigation process**. Washington: Law Enforcement Assistance Administration. 1976.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984.

_____. **Direito e Democracia**: entre facticidade e realidade. Vol II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1997.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**: ou matéria, forma de poder de um Estado eclesiástico e civil. Tradução: Alex Martins. Revisão: Ruy Cintra Paiva e Saulo Krieger. São Paulo: Martin Claret, 2002.

IPEA. “Instituições participativas na segurança pública – programas impulsionados por organizações policiais”. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Universidade Federal do Rio de Janeiro/Fundação João Pinheiro (**Relatório de pesquisa – no prelo**), 382 pgs., 2015.

KELLING, George. Order maintenance, the quality of urban life, and Police: a line of argument. In: GELLER, William (ed.). **Police Leadership in America**. Chicago, IL: American Bar Foundation; New York: Praeger Publishers. 1985.

LIMA, R. K. Direitos Civis, Estado de Direito e “Cultura Policial”: A formação do policial em questão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo, n. 41, v. 11, p. 241-256. 2003.

LOADER, Ian. Policing, Recognition, and Belonging. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 605, Democracy, Crime and Justice, p. 202-221. May, 2006.

LOADER, Ian. In search of civic policing: recasting the “peelian” principles. **Crim Law and Philos.** May, 2014

_____; WALKER, Neil. Necessary virtues: the legitimate place of the state in the production of security. In: WOOD, Jennifer; DUPONT, Benoît (coord.). **Democracy, society and the governance of security**. Cambridge: Cambridge University Press. 2006.

_____; WALKER, Neil. **Civilizing Security**. Cambridge: Cambridge University Press. 2007.

LOCKE, John. **Dois Tratados sobre o governo**. Tradução de Júlio Fischer. São Paulo: Martins Fontes. 2005.

MACHADO, Eduardo Paes; NORONHA, Ceci Vilar. A polícia dos pobres: violência policial em classes populares urbanas. Porto Alegre: **Sociologias**, ano 4, n. 7, p. 188-221, jan/jun 2002.

MACPHERSON, C. B. **The political theory of possessive individualism: Hobbes to Locke**. Oxford: Oxford University Press. 1962.

MENKE, Bem A.; WHITE, Mervin F.; CAREY, William L. Profissionalização da Polícia: em busca de excelência ou de poder político? In: GREENE, Jack R. (org). **Administração do Trabalho Policial: questões e análises**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp. 2002.

MONJARDET, D. **O que faz a polícia: sociologia da força pública**. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Edusp, 2003.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedades na Europa**. Tradução de Mary Amazonas Leite Barros. São Paulo: Edusp. 2001.

MOORE, Mark Harrison. Policiamento comunitário e policiamento para solução de problemas. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (orgs.). **Policiamento Moderno**. Tradução de Jacy Cardia Ghirotti. São Paulo: Edusp. 2003.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil**. São Paulo: Martins Fontes. 2006.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, agência e estado**: Teoria com integração comparativa. Tradução de Vera Joscelyne. São Paulo: Editora Paz e Terra. 2011.

OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de. **Cultura de polícia**: cultura e atitudes ocupacionais entre policiais militares em Belo Horizonte. 2007. 212 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais.

_____; LIMA, Verônica Couto de Araújo. Segurança Pública e Racismo Institucional. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/index.php?option=com_alpha_content&view=alphacocontent&Itemid=13>. Acesso em dez 2014.

PINC, T. M. Treinamento Policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua. **Tese de Doutorado em Ciência Política USP**. São Paulo: 2011.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. 8ª Região da Polícia Militar. **Instrução 01/99-8ºCRPM**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 1999.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. **Instrução sobre Conselhos Comunitários de Segurança Pública**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais. 2000.

POLIN, Raymond. O indivíduo e o Estado. In: QUIRINO, Célia Galvão; SOUZA, Maria Teresa Sadek R. de (Org.). **Pensamento Político Clássico**. São Paulo: T. A. Queiroz. 1980.

RAMOS, Silvia; MUSUMECI, Leonarda. **Elemento suspeito**: a abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2005.

REINER, Robert. **A política da polícia**. Tradução de Jacy Cardia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo. 2004.

RIBEIRO, Ludmila. Policiamento Comunitário. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO; Rodrigo Ghiringhelli de (orgs). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto. 2014. p. 527-538.

ROBINSON, C.; SCAGLION, R. “The Origins and evolution of the police function in society: Notes towards a theory”. **Law and society review**, vol. 21, n. 1, p. 109-153. 1987

LOADER, Ian. Policing, Recognition, and Belonging. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 605, Democracy, Crime and Justice, p. 202-221. May, 2006.

SCHWARTZ, R. D.; MILLER, J. C. **Legal evolution and societal complexity**. American Journal of Sociology. 1964, p. 159-169.

SINHORETTO, Jacqueline; BATITUCCI, Eduardo; MOTA, Fábio Reis; SCHILITTLER, Maria Carolina; SILVESTRE, Giane; MORAIS, Danilo de Souza; SOUZA, Letícia Godinho de; SOUSA, Rosânia Rodrigues de; SILVA, Sabrina Souza da; OVALLE, Luiza Aragon; RAMOS, Paulo César; ALMEIDA; Fabrício Bonecini e MACIEL, Wellinton Caixeta. A filtragem racial na seleção policial de suspeito. In: **Segurança Pública e Direitos Humanos: temas transversais**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP. Coleção Pensando a Segurança Pública, vol. 5, p. 81 – 118. 2014.

SKOLNICK, Jerome. **Justice without trial**. New York: Wiley, 1966.

_____; BAYLEY, David H. **The new blue line: police innovations in six American cities**. New York: Free Press. 1986.

_____; BAYLEY, David H. Theme and Variation in Community Policing. **Chicago Journals**. Crime and Justice, vol. 10. p. 1-37. 1988.

_____; BAYLEY, David H. H. **Policamento comunitário: questões e práticas através do mundo**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Ed. Edusp. 2002.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no Direito Penal**. Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

ZAVERUCHA, J. Fragile Democracy and the Militarization of Public Safety in Brazil. **Latin American Perspectives**, v. 27, n. 3, p. 8-31. 2000.

WEBER, Max. **A política como vocação**. Tradução de Maurício Tragtenberg. Revisão Técnica: Oliver Tolle. Brasília: Editora UnB, 2003.

_____. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão Técnica: Gabriel Cohn. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 1999. Vol. 2.

WEISBURD, D.; MASTROFSKI, S. D.; MCNALL, A. M.; GREENSPAN, R. and WILLIS, J. J. Reforming to preserve: compstat and strategic problem solving in American policing. **Criminology and Public Policy**. vol. 2, n. 3. p. 421-456. 2003.

_____; WYCKOFF, L. A., READY, J., ECK, J., HINKLEL, J. and GAJEWSKI, F. **Does crime just move around the corner? A study of displacement and diffusion in Jersey City, NJ**. Washington, DC: The Police Foundation. 2004.

_____; BRAGA, Anthony A. (editors). **Police innovation: contrasting perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press. 2006.

ANEXOS

**AUTORIZAÇÃO PARA UTILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES DE PESQUISA PARA
USO ACADÊMICO**

REF: Resposta solicitação de autorização para uso acadêmico de informações coletadas no âmbito do projeto INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NA SEGURANÇA PÚBLICA: PROGRAMAS IMPULSIONADOS POR ORGANIZAÇÕES POLICIAIS.

Prezada Bruna de Freitas do Amaral,

Venho comunicar, como coordenador do projeto referente à Chamada Pública IPEA/PROREDES nº 001/2011, intitulado INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NA SEGURANÇA PÚBLICA: PROGRAMAS IMPULSIONADOS POR ORGANIZAÇÕES POLICIAIS, que está autorizada a utilizar os dados coletados na elaboração de sua dissertação de mestrado.

Solicitamos que, caso isto ocorra, seja feita a devida referência e crédito, no seu trabalho, ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e às instituições que atuaram em parceria nessa pesquisa: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP); Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Fundação João Pinheiro (FJP).

Estaremos prontos a contribuir da forma que pudermos para lhe ajudar em suas atividades de pesquisa e desta forma nos valorizarmos e institucionalizarmos como centro de referência na área de pesquisa em segurança pública no Brasil.

Sem mais para o momento e certos de sua colaboração, colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Brasília, 23 de janeiro de 2015.



Almir de Oliveira Junior

Técnico de Planejamento e Pesquisa – Coordenador da pesquisa

Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia **DIEST**