

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES

MESTRADO EM DIREITO

O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO COMO ALTERNATIVA À  
DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍCIA

Millena Fontoura Monteiro

Orientadora: Jacqueline Muniz

Rio de Janeiro  
2005

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES

MESTRADO EM DIREITO

O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO COMO ALTERNATIVA À  
DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍCIA

Dissertação apresentada ao Curso de  
Mestrado em Direito, área de  
Criminologia, como requisito parcial para  
obtenção do título de Mestre em Direito,  
sob a orientação da Professora Doutora  
Jacqueline Muniz

Rio de Janeiro  
2005

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES

MESTRADO EM DIREITO

O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO COMO ALTERNATIVA À  
DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍCIA

Dissertação apresentada ao Programa de  
Mestrado em Direito, submetida à  
aprovação da Banca Examinadora  
composta pelos seguintes membros:

Prof. Dra. Jacqueline Muniz (orientadora)

---

Prof. Dra. Vera Malaguti Batista

---

Prof. Dr. Pedro Paulo Gastalho de  
Bicalho

Rio de Janeiro  
2005

Agradeço à professora Jacqueline Muniz, pelo carinho, pela confiança e persistência com que me guiou no caminho de buscas e desafios que envolvem o estudo sobre polícia e sociedade;

aos professores, Vera Malaguti Batista e Pedro Paulo Gastalho de Bicalho, por aceitarem participar da banca examinadora;

ao professor Marildo Menegat, por tudo que aprendi nos contatos que tivemos dentro e fora das salas de aula;

a minha prima Patrícia Sá Rego, pelo esclarecimento de questões metodológicas;

a Ana Cristina Mendonça, pela predisposição para ajudar sempre;

a Marcelo Bianchi, pela compreensão;

a minha família e meus amigos, pela solidariedade.

## RESUMO

A presente dissertação tem a finalidade de dar continuidade às discussões e observações acerca da democratização da Polícia moderna. Para tanto, o trabalho pretende esclarecer em que medida, e porque, a Polícia Comunitária vem sendo considerada, desde os anos 1970, por segmentos do meio acadêmico e político, da Instituição policial, e da sociedade, como uma alternativa à equiparação da Polícia às demais instituições públicas democráticas.

O policiamento comunitário constitui-se, concomitantemente, como uma nova filosofia e um conjunto de estratégias que reafirmam as funções de uma “polícia da sociedade” ou “polícia do povo” e propõem a redução das deficiências e limitações das instituições policiais modernas no controle do crime, da violência e da desordem. As mudanças propostas pelo modelo comunitário, com o intuito de substituir valores e práticas policiais do passado por uma nova forma da Polícia pensar, agir e estar no mundo, têm como pressupostos básicos: a descentralização do comando nos departamentos de polícia; uma maior liberdade conferida aos policiais de ponta para buscarem o estabelecimento de relações mais próximas com a comunidade, criando parcerias para a identificação dos problemas locais, a hierarquização desses problemas e o desenvolvimento das estratégias preventivas direcionadas a cada situação particular; a responsabilização [*accountability*] ou controle externo da atividade policial.

Prevendo a sustentação da ordem pública mediante o consentimento e a participação da “comunidade”, o modelo comunitário anuncia a necessidade de (re)aproximar a Polícia dos seus “clientes”, promovendo, dessa forma, a integração entre segurança pública e cidadania. Ao permitir que a comunidade acompanhe o trabalho policial de perto, a Polícia Comunitária tem o intuito de atingir, de forma eficaz, a preservação da ordem pública por meios pacíficos.

A legitimidade da Polícia nos Estados democráticos depende de fatores complementares à autorização legal para o uso comedido da força. Torna-se imprescindível, também, a responsabilização ou “prestação de contas” dos policiais perante os cidadãos, como uma forma de permitir que a qualidade dos serviços prestados pelos “agentes da lei” seja apreciada e garantida na prática.

## **ABSTRACT**

The present dissertation has the purpose of continuing the discussions and observations among the democratization of the modern Police. In addition, the paper intends to explain how and why the Community Police is being considered as an alternative to bracket the Police to the others public democratic institutions, by the academic and political means, from the Police Institution and from society since the 1970's.

The Community Police is constituted as a new philosophy and as a set of strategies which affirm the "society police" or the "people police", and it also suggests the modern police shortcomings and restraints decrease in the crime control, the violence and the disorder.

The changes purposed by the community pattern with the intend of substituting values and past police experiences by a new way for the Police to think, to act and to be in this world has basic concepts: the police stations authority's decentralization; a greater freedom for the higher position's police to search for a closer relationship with the community, creating partners for the local questions identification, the hierarchizing of these problems, the precaution strategy's development to each particular situation and the police activity outward accountability.

Anticipating the maintenance of the public order with the community consent and participation, the "community" pattern declares the necessity of redrawing the Police with its "customers", creating the integration between the public security and citizenship. Allowing the community to follow closer the Police work, the Community Police intends to efficiently reach the public order preservation by pacific means.

The Police legitimacy in the democratic states depends on supplementary factors to the legal authorization for the moderate use of power. It also turns out to be indispensable, the policemen responsibility or "render assistance" in the presence of the citizens, as a way to lead the appreciation and guarantee the service qualities rendered by the "law agents".

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Introdução.....                                                                                                                                  | 9   |
| 1. Sociedades democráticas: segurança pública e/ou controle do crime? .....                                                                      | 18  |
| 1.1. Políticas de segurança pública: visões distintas e oscilantes.....                                                                          | 26  |
| 1.2. Crises das instituições policiais e as propostas de mudança: a experiência norte-americana e as particularidades da polícia brasileira..... | 49  |
| 2. Policiamento comunitário: filosofia e/ou estratégia de uma polícia democrática .....                                                          | 65  |
| 2.1. Origens do policiamento comunitário: o contexto internacional e suas influências no Brasil.....                                             | 77  |
| 2.2. Policiamento comunitário: aspectos elementares para sua caracterização .....                                                                | 87  |
| 3. Experiências de policiamento comunitário: desafios para a democratização da polícia .....                                                     | 112 |
| 3.1. Experiências internacionais: algumas observações .....                                                                                      | 116 |
| 3.2. Experiências brasileiras: algumas observações .....                                                                                         | 139 |
| 4. Dificuldades e resistências à implantação da nova filosofia/estratégia de policiamento .....                                                  | 191 |
| 4.1. Dúvidas inerentes à implantação do policiamento comunitário .....                                                                           | 205 |
| 4.2. Monitoramento e avaliação dos programas de policiamento comunitário .....                                                                   | 220 |
| Conclusão .....                                                                                                                                  | 233 |
| Bibliografia.....                                                                                                                                | 244 |

## Introdução

O tema “polícia comunitária” desperta meu interesse em um momento no qual se torna cada vez mais forte sua presença entre as propostas de reformas democráticas para a área de segurança pública. O policiamento comunitário apresenta-se, segundo seus idealizadores, como filosofia, medidas organizacionais e um conjunto de estratégias que pretendem não apenas reafirmar as funções de uma “polícia da sociedade” ou “polícia do povo”, mas também propõem a redução das deficiências e limitações das instituições policiais modernas no controle do crime, da violência e da desordem. Seus pressupostos operacionais básicos podem ser resumidos da seguinte forma: a descentralização do comando nos departamentos de polícia, permitindo aos supervisores e oficiais de polícia da unidade em que for introduzida a patrulha comunitária tomar as decisões necessárias para a orientação das atividades realizadas pelos policiais de ponta; uma maior liberdade conferida aos policiais de ponta para buscarem o estabelecimento de relações mais próximas com a comunidade, criando parcerias para a identificação dos problemas locais, a hierarquização desses problemas e o desenvolvimento das estratégias preventivas direcionadas a cada situação particular; a responsabilização [*accountability*] ou controle externo da atividade policial.

Prevendo a sustentação da ordem pública mediante o consentimento e a participação da “comunidade”, o modelo comunitário anuncia a necessidade de (re)aproximar a Polícia dos seus “clientes”, no sentido de promover a integração entre segurança pública e cidadania. Ao acompanhar o trabalho policial de perto, participando da identificação de problemas locais e do desenvolvimento das estratégias preventivas aplicáveis a cada situação específica, a comunidade transforma-se em um mecanismo adicional de controle dos serviços prestados pela Polícia. Além dos mecanismos convencionais de controle, realizados no interior dos departamentos de polícia, os quais constituem a supervisão das atividades realizadas pelos policiais de baixa patente de acordo com os regulamentos internos, no policiamento comunitário também se torna importante a transparência do trabalho policial e a “abertura” da corporação aos observadores de fora – a sociedade. Um dos pressupostos ou requisitos essenciais da legitimidade da Polícia nos Estados democráticos, complementar à autorização legal para o uso comedido da força, a responsabilização ou “prestação de contas” dos

policiais perante os cidadãos é apontada como uma forma de permitir que a qualidade dos serviços prestados pelos “agentes da lei” seja apreciada e garantida.

Nos anos de 1960 e 1970 a Polícia passou a ocupar o centro dos estudos acadêmicos sobre a produção de segurança pública em sociedades democráticas, o que se verificou de forma expressiva nos Estados Unidos. Naquele momento as concepções e princípios relacionados à organização e ao papel da “Polícia” passaram a ser postos à prova. Tratava-se de um fato novo para a Polícia norte-americana, normalmente relutante em ter suas atividades observadas por pessoas que não integravam os departamentos de polícia - os cientistas sociais (cf Bittner, 2003). Os estudos foram impulsionados, principalmente, pelas pressões exercidas pela sociedade norte-americana, em um contexto de lutas pela ampliação e consolidação dos direitos civis, associadas às insatisfações, ao medo e à desconfiança da população - principalmente os segmentos minoritários - em relação às práticas excessivamente violentas dos agentes policiais e à ineficácia de suas estratégias no controle da criminalidade.

A importância das pesquisas sobre a Polícia se faz sentir quando verificados os fatores que contribuíram para as iniciativas de reforma da instituição em diversas partes do mundo. Os países que primeiro se preocuparam em desenvolver estudos sobre a atividade policial foram os pioneiros no processo de reformulação de seus ideais e estratégias, e estão hoje bem adiantados no que se refere à implantação de uma Polícia comprometida com a preservação da paz e a proteção dos direitos e garantias individuais e coletivos.<sup>1</sup> No Brasil, os esforços para a obtenção de um entendimento mais aprofundado sobre as agências policiais, seus integrantes e seu trabalho rotineiro somente seriam deflagrados na década de 1990 (cf Muniz, 1999). Ao contrário do observado nos Estados Unidos, onde as reformas da Polícia eram propostas concomitantemente às pesquisas sobre as questões relacionadas à segurança pública - que englobavam a análise detalhada dos aspectos do trabalho policial -, por aqui o tema começaria a ser estudado de forma significativa após as iniciativas de mudança. As idéias de reformulação da filosofia, organização e das estratégias policiais no Brasil, através da implantação do policiamento comunitário, são amparadas, inicialmente, pelos estudos e experimentos desenvolvidos nos EUA e Canadá.

---

<sup>1</sup> Bayley (2001:28), referindo-se à escassez de documentos escritos sobre polícia, apresenta os Estados Unidos como o país que possui o material documentário e analítico maior, não deixando de citar Grã-Bretanha, Canadá, França, Holanda e Países Escandinavos.

No contexto das reformas democráticas de Polícia a ordem pública adquire uma concepção mais ampla, não prescindindo da participação dos atores sociais diretamente envolvidos na sua sustentação nem estando ligada tão somente aos aspectos criminais do trabalho policial. A ordem pública passa a ser compreendida como resultado de um longo processo de construção que tem a sociedade como um de seus principais empreendedores, e no qual a Polícia tem o dever de orientar, coordenar e garantir o fortalecimento das estruturas que constituem a sua base, as relações sociais. Insere-se no novo conceito de ordem pública o entendimento de que o “grosso” do trabalho policial é formado por uma série de atividades que não guardam nenhuma relação direta com a prática de crimes. Os esforços do policial para lidar com matérias de todo tipo - como os problemas relacionados à qualidade de vida nos espaços urbanos - freqüentemente são solicitados como medidas prioritárias ao aumento da sensação de segurança da população. O espectro de questões tratadas pela Polícia, com o patrulhamento comunitário, é alargado, passando a englobar todos os problemas que, mesmo não estando previstos no campo de atuação do policiamento convencional – previsão legal -, venham a agredir, ameaçar ou causar medo nos integrantes da comunidade (cf Musumeci et al, 1996).

A preservação da ordem pública passa a depender de toda a estrutura social, mas a polícia continua a ficar com o ônus maior dessa responsabilidade. Isso pode estar relacionado, em grande parte, à falta de informações esclarecedoras sobre o papel da Polícia, verificando-se uma pretensa compreensão e concordância a respeito do tema (Bittner, 2003). Um dos dogmas repudiados pelos defensores da união de esforços entre Polícia e cidadãos nos assuntos referentes à segurança pública é aquele segundo o qual caberia tão somente ao Estado, na figura das agências policiais, a sustentação da ordem pública. Na tentativa de elucidar os termos e as finalidades do trabalho policial, os estudiosos e pesquisadores intentavam, já na década de 1960, contribuir para uma melhor compreensão, tanto por parte da sociedade como dos próprios policiais, da instituição policial e suas possibilidades práticas (cf. Bittner, 2003). Iniciava-se uma longa jornada, que se estende até os dias atuais, em direção ao entendimento das funções da Polícia e aos requisitos intrínsecos à sua adequação aos princípios democráticos.

A Polícia, tal como definida nos Estados modernos, é a forma de policiamento analisada na presente dissertação, e para a qual se propõe a implementação do modelo de policiamento comunitário (cf. Bayley, 2001). Trata-se de uma instituição de caráter público, profissionalizada, a qual é conferida a possibilidade do uso exclusivo (residual) da força física, mediante autorização da comunidade, o que, nas sociedades democráticas, significa a autorização contida na lei e a legitimidade para o uso comedido da força. Essa definição permite o entendimento segundo o qual as formas de policiamento realizadas por outras instituições públicas, como o Exército, e pelas agências privadas não se confundem com a instituição policial. Tal distinção pode parecer, em uma primeira interpretação, simples e inequívoca. No entanto, um dos desafios colocados aos reformadores de polícia nas sociedades modernas é afastar a instituição de qualquer característica peculiar às forças combatentes. Isso requer o reconhecimento de que a existência da Polícia justifica-se pela necessidade da prestação de serviços civis direta ou indiretamente relacionados à preservação da paz por meios pacíficos, e que percebem os conflitos sociais como um traço positivo e intrínseco à construção da ordem pública em sociedades democráticas (cf. Muniz, 1999). A filosofia de guerra, a prontidão para o combate - a eliminação do inimigo constitui o desenrolar natural dos planos de ação das forças armadas -, quando transpassadas à formação policial, tendem a causar grande confusão no tocante à verdadeira identidade da Polícia em sociedades democráticas. Essa crise de identidade é vivenciada até hoje pelas polícias militares brasileiras, as quais vêm procurando se afirmar como uma instituição com objetivos, características organizacionais e estratégias próprias, mas que acabam esbarrando nas formas e preceitos paramilitares ligados às suas origens e preservados ao longo de sua história (cf. Muniz, 1999).

No cenário em que se inserem os debates a respeito do papel da polícia em sociedades democráticas, as ambigüidades do modelo profissional de policiamento tornam-se visíveis, acenando para uma incessante busca dos reformadores de polícia pela conformidade entre as previsões contidas na lei e a legitimidade da atuação policial. Além de se propor a suprir as lacunas e deficiências existentes no modelo profissional ou tradicional, o policiamento comunitário baseia-se no discurso progressista de produção da segurança pública, salientando ser perfeitamente possível, e

indispensável, a sintonia dos objetivos e métodos de atuação da polícia com os princípios democráticos.

Com o intuito de apresentar as principais discussões sobre os fatores que contribuíram para o florescimento das propostas de implantação da polícia comunitária, seus objetivos, prioridades organizacionais e operacionais, resistências, dificuldades e limitações, bem como os avanços e perspectivas geradas nos lugares em que foi implementada, procurei distribuir a presente dissertação em quatro capítulos.

O primeiro capítulo, “Sociedades Democráticas: segurança pública ou controle do crime?”, ao chamar a atenção do leitor para as lacunas existentes entre o que a sociedade espera da polícia, e a percepção dos próprios policiais a respeito de seu papel na sustentação da ordem pública, e o que a instituição efetivamente realiza no seu trabalho cotidiano, trata das considerações essenciais sobre as origens da polícia moderna e a formação da cultura policial ao longo de sua história. Para tanto, o capítulo se divide em dois tópicos: “Políticas de Segurança Pública: visões distintas e oscilantes” e “Crises das Instituições Policiais e as Propostas de Mudança: a experiência da Polícia norte-americana e as particularidades da Polícia brasileira”. Ao dissertar sobre as políticas de segurança pública, procuro fazê-lo através de um recorte pontual da história política brasileira: os dois governos Leonel Brizola no Rio de Janeiro (1983-1986/1991-1994), períodos que têm um importante significado para a transição democrática do país. Com essa apreciação inicial tenho o objetivo de demonstrar a estreita relação entre as políticas desenvolvidas pelo governo na área de segurança pública e a filosofia, as estratégias e o comportamento da Polícia ao lidar com as questões relativas ao controle do crime, da violência e da desordem.

No tópico que trata das crises pelas quais as instituições policiais de diversos países vêm atravessando ao longo de sua história, procuro analisar o contexto em que as propostas de mudança ganharam força, e até que ponto correspondem às expectativas dos reformadores de polícia e da sociedade. Tratando, inicialmente, do chamado movimento de reforma, responsável pela introdução da filosofia, da organização e das estratégias do modelo profissional nas polícias modernas, procuro perquirir porque, não obstante as mudanças se mostrarem urgentes na primeira metade do século XX, a partir dos anos 1960 a Polícia norte-americana seria alvo, novamente, de inúmeras críticas. Um fator que tem se revelado decisivo para as transformações na Polícia, conforme

pretendo destacar, é a constante ampliação e o reconhecimento dos direitos civis nas sociedades modernas. No Brasil, a história do policiamento ostensivo possui traços particulares, que guardam estreita relação com o processo de militarização das políticas de segurança pública. As características das polícias brasileiras, diferentemente do ocorrido nos Estados Unidos, são fruto de um longo período de influências do Exército, conforme se depreende das denominações e atribuições contidas nas Cartas Constitucionais do Brasil pós-República.

O segundo capítulo, “Policiamento Comunitário: filosofia e/ou estratégia de uma polícia democrática”, é composto pelos seguintes tópicos: “Origens do policiamento comunitário: o contexto internacional e as influências no Brasil” e “Policiamento comunitário: aspectos elementares para sua caracterização”. Procuro, após trazer ao texto algumas denominações dadas ao policiamento comunitário nos diversos lugares em que vem sendo implementado, extrair de seus conceitos as características básicas essenciais à criação e consolidação do modelo comunitário. A partir das definições selecionadas, destaco que a polícia comunitária se apresenta como uma nova filosofia e um conjunto de medidas organizacionais e estratégicas que têm a finalidade de suprir ou reduzir as deficiências do modelo profissional de policiamento, adequando-se aos princípios democráticos. Os pontos do policiamento profissional que com maior frequência começaram a ser criticados e questionados são: a rigidez disciplinar; as estruturas de comando altamente centralizadas; a priorização de estratégias reativas, com os serviços de resposta de chamados por meio do patrulhamento motorizado; práticas policiais discriminatórias e violentas nas interações diárias com o público; o distanciamento da polícia em relação à sociedade; ineficácia no controle da criminalidade, da violência e da sensação de insegurança da população.

As propostas de reformulação da maneira de pensar e agir da Polícia baseiam-se na necessidade de co-produção da segurança pública pelo Estado e pela comunidade, significando que o consentimento e a participação dos cidadãos são pressupostos para a democratização das políticas de segurança pública. A identificação e solução de problemas locais, por meio de estratégias preventivas, passa a carecer do engajamento de todos, os policiais e a sociedade civil, bem como as demais instituições públicas, as instituições privadas, organizações não-governamentais, órgãos públicos etc. O estabelecimento de relações próximas entre a Polícia e a sociedade mostra-se como uma

alternativa não apenas para otimizar os recursos – humanos e financeiros - de que a Polícia dispõe para lidar com os problemas considerados mais urgentes pela população, mas também como uma forma de aumentar a confiança e o respeito dos cidadãos nos policiais que lhe prestam serviços. Além de funcionar como um meio para a Polícia alcançar seus objetivos, a construção da comunidade constitui uma finalidade do modelo de policiamento comunitário. A tentativa de fortalecimento dos mecanismos de controle social informal – uma das etapas iniciais do processo de construção da comunidade – representa, também, um desafio para os fomentadores do policiamento comunitário.

O capítulo três, “As Experiências de Policiamento Comunitário: desafios para a democratização da polícia”, perquire: os esforços de governantes e administradores de polícia para a introdução dos ideais do modelo comunitário nos departamentos de polícia; o comprometimento dos policiais de ponta para com a filosofia do policiamento comunitário; as principais resistências e dificuldades encontradas na fase de implantação e durante o funcionamento dos programas; o impacto dos programas nas relações entre Polícia e comunidade, nos indicadores de criminalidade, violência e desordem, e na sensação de segurança da população; as limitações do novo modelo; os avanços obtidos pelos reformadores na tentativa de democratização da Polícia; as perspectivas, quando previstas nos programas trazidos à dissertação. A análise de alguns experimentos me pareceu imprescindível, também, para a distinção entre aqueles programas que realmente foram criados com a finalidade de promover mudanças significativas na filosofia, na organização e nas estratégias policiais daqueles que surgiram para melhorar a imagem pública da Polícia – reduzindo as pressões sociais sobre a instituição - sem que houvesse o interesse de alterar suas características. Esse estudo de casos é distribuído em dois tópicos, “Experiência Internacional – Algumas Observações” e “As Experiências Brasileiras – Algumas Observações”, nos quais procuro descrever as particularidades de cada programa e traçar, mesmo que de forma ampla, os pontos em comum verificados nas experiências aqui analisadas.

A experiência internacional por mim selecionada para compor o rol exemplificativo de programas de policiamento comunitário foi a da cidade de Nova York (EUA), no período de 1984 a 1993. Os Estados Unidos, pioneiros no processo de mudanças democráticas na Polícia, com a introdução do modelo comunitário, vêm

exercendo grande influência no policiamento brasileiro. O programa de policiamento comunitário de Nova York, denominado *Community Patrol Officer* [Programa de Oficiais de Patrulha da Comunidade] ou CPOP, constitui um dos suportes básicos para a implantação do policiamento comunitário no Brasil, especificamente para a experiência de Copacabana (RJ).

Os programas de policiamento comunitário de Belo Horizonte (MG) e Copacabana (RJ) integram o quadro ilustrativo das experiências brasileiras. Ao apreciar essas experiências questiono a forma como a polícia comunitária foi pensada e implementada pelas polícias militares dos respectivos estados. Um dos fatores que chamam minha atenção, em ambos os casos, é a introdução do policiamento comunitário em unidades especiais de um único Batalhão da Polícia Militar – no 22º Batalhão da Polícia Militar de Minas Gerais e no 19º Batalhão da Polícia Militar do Rio de Janeiro.

O último capítulo, “Dificuldades e Resistências à implantação da nova Filosofia/Estratégia de Policiamento”, é composto pelos tópicos “Dúvidas inerentes à implantação do Policiamento Comunitário” e “Monitoramento e Avaliação dos Programas de Policiamento Comunitário”. Faço uma análise geral dos obstáculos que com maior frequência são encontrados pelos reformadores de polícia na implementação do policiamento comunitário, para, a partir daí, verificar as questões referentes aos efeitos, limitações e questões do novo modelo que ainda se mostram controversas e sem resposta definitiva. As críticas “disparadas” contra o modelo comunitário originam-se, em grande parte, da presença marcante da filosofia do modelo tradicional e do discurso (conservador) repressivo na cultura policial, em alguns segmentos políticos e grupos sociais. No tópico em que apresento o monitoramento e a avaliação do policiamento comunitário, um fator que parece primordial, como em qualquer iniciativa de reforma, é o acompanhamento e a coordenação dos programas por um grupo de pesquisa. Além de perquirir os impactos do modelo comunitário nas relações entre Polícia e sociedade, nos índices de crime, violência e desordem e na sensação de segurança da população, as pesquisas realizadas antes e durante o funcionamento dos programas pretendem funcionar como um processo de coleta de informações [*feedback*] sobre o que está realmente sendo feito no sentido de implantar o projeto de policiamento comunitário (cf. McElroy, 2002). Ao ter acesso a essas informações, os implementadores do

programa teriam a possibilidade de concentrar esforços na tentativa de superar obstáculos ou adequar o projeto às possibilidades práticas do departamento de polícia e do lugar em que o modelo comunitário for introduzido.

Saliento, ainda, que os pesquisadores também vêm encontrando muitas dificuldades em estabelecer critérios confiáveis de avaliação dos resultados produzidos pelo policiamento comunitário. A avaliação, requisito intrínseco à continuidade dos programas de policiamento comunitário, apresenta-se como mais um desafio a ser vencido pelos pesquisadores. Os critérios convencionais de avaliação do trabalho policial – como a velocidade para responder aos chamados, o número de prisões, detenções, apreensões e registros de ocorrência – mostram-se insuficientes para a apreciação do novo modelo de policiamento. Essa última dificuldade acaba deixando “em aberto” ou sem resposta várias indagações sobre as resistências, as limitações e os efeitos positivos dos programas de policiamento comunitário.

## 1. Sociedades Democráticas: segurança pública ou controle do crime?

“É, por excelência, na vida democrática que se pode observar, por um lado, a sustentação do monopólio da força pelo Estado e, por outro, a desmonopolização estatal do provimento da ordem. De fato, este é um problema de todos. Não se trata aqui de um recuo ou de um enfraquecimento do papel do poder executivo contemporâneo. Ao contrário, trata-se de um realinhamento necessário em virtude da inevitável ampliação do espectro da cidadania. Antes de ser uma realidade formal-legal, a ordem pública é algo construído localmente. Ela é cotidiana e comunitária, sendo, portanto, o resultado de distintas expectativas em constante negociação na realidade”. (Muniz, 1999:64)

Não se trata mais de restringir o papel da polícia ao controle do crime. Esse é um dos aspectos do seu trabalho, mas não o único. A concepção de segurança é alterada, para alcançar todos os problemas, ou conflitos sociais, que possam gerar efeitos negativos à qualidade geral de vida em determinada comunidade.<sup>2</sup> Isso quer dizer que o papel da polícia não se limita, em sociedades democráticas, ao policiamento criminal. As funções de preservação da paz, as quais, segundo ressalta Egon Bittner (2003:261) no artigo *Questões Policiais Emergentes*, são denominadas preservação da ordem pública ou simplesmente prestação de serviços públicos, consistem naquelas ações policiais que não têm qualquer relação com o policiamento criminal. A tese defendida por Bittner (2003:263) é que os alvos específicos da intervenção policial são todas essas situações, em que algo deve ser feito imediatamente, e há possibilidade de encontrar oposição e que o emprego da força legal e legítima mostre-se necessário. Os policiais devem, portanto, lidar com todos os problemas em que pode ter de ser utilizada a força para se chegar a uma solução provisória (Bittner, 2003). O autor (2003:261-263) cita uma série de atividades desempenhadas pela polícia: dar proteção a pessoas desorientadas e incapazes, apaziguar vizinhos que estão brigando e podem vir a machucar um ao outro, compelir um locatário a permitir que um grupo de operários de emergência trabalhe em sua residência para impedir uma tragédia iminente, levar uma pessoa mentalmente doente para um hospital etc.

Por outro lado, nas sociedades democráticas, a concepção de ordem pública adquire outro feito, tratando-se de uma ordem pública construída e sustentada localmente, por todos os “atores” sociais. Conforme destaca Jacqueline Muniz

---

<sup>2</sup> Sobre a definição de uma segurança pública “razoável”, ver: Brodeur (2004:265).

(1999:64), em sua tese de doutorado *Ser Policial é, sobretudo, uma Razão de Ser: Cultura e Cotidiano da Polícia Militar do Rio de Janeiro*, os conflitos adquirem um acento positivo, podendo ser compreendidos como o dispositivo para a sociabilidade política, ou seja, como uma pré-condição para o provimento da ordem pública. Logo, o reconhecimento de necessidades e interesses divergentes, e de uma série de fatores que contribuem para a complexidade das relações sociais cotidianas, passa a pautar as políticas de segurança pública e as atividades desempenhadas pela polícia. De acordo com essa perspectiva, as variações de comportamento dentro da comunidade não mais são vistas como um “desvio” ou “inadaptação” de determinados grupos sociais. Parece mais aceitável o entendimento observado por Gilberto Velho (1981:21) no texto *O Estudo do Comportamento Desviante: A Contribuição da Antropologia Social*, segundo o qual “os conceitos de ‘desviante’ e ‘inadaptado’ estão amarrados a uma visão estática e pouco complexa da vida sociocultural”.<sup>3</sup> O autor (1981) afirma que, assim como a cultura não é uma entidade acabada, mas uma linguagem em constante transformação, a estrutura social não é homogênea em si mesma, devendo ser uma forma de representar a ação social de atores diferentemente e desigualmente situados no processo social.<sup>4</sup> Esse entendimento não impede a relativização de valores pela sociedade, e a procura de padrões de comportamento ou regularidades. Nas sociedades democráticas trata-se da relativização de valores como os direitos humanos, a liberdade, a igualdade, a justiça etc. O que preocupa, segundo Velho (1981:17) é a permanência da idéia de que uma sociedade ou uma cultura estabelece um modelo rígido para seus membros e que tal fenômeno é imprescindível para a continuidade da vida social. Os valores, assim como os padrões de comportamento, mostram-se de grande importância para a concepção de ordem pública em qualquer sociedade. No entanto, uma postura excessivamente rígida – considerando as representações de alguns grupos sociais como únicas – pode levar à simplificação da realidade e dificultar a apreensão dos conflitos sociais existentes (Velho, 1981:27).

---

<sup>3</sup> Gilberto Velho (1981:11-17) analisa as perspectivas segundo as quais pode ser visto o desvio, referindo-se ao deslocamento de uma “patologia do indivíduo” para uma “patologia do social”. Uma delas vê um mal que estaria localizado no indivíduo - fora da sociedade – e precisaria ser tratado, enquanto a perspectiva social e cultural considera importância da estrutura social e cultural para o desenvolvimento de um “comportamento socialmente desviado” (Velho, 1981). Segundo o autor (1981:17), a idéia de desvio, de um modo ou de outro, implica a existência de um comportamento “médio” ou “ideal”, que representaria uma harmonia com as exigências do funcionamento do sistema social.

<sup>4</sup> Outras teorias poderiam ser utilizadas aqui para discutir a complexidade do conceito de crime e criminoso.

Pelos motivos expostos acima, a sustentação da ordem pública em sociedades democráticas considera as complexidades e as divergências existentes em cada comunidade. Dessa forma, a ampliação da cidadania permite a negociação local dos conflitos sociais e o reconhecimento do papel do cidadão na sustentação da ordem pública.<sup>5</sup> A ordem pública não pode ser preservada sem o envolvimento de toda a sociedade – mecanismos de controle social formal e informal.<sup>6</sup> Bittner (2003:213), no artigo *As Funções da Polícia na Sociedade Moderna: Uma Revisão dos Fatores Históricos, das Práticas Atuais e dos Possíveis Modelos do Papel da Polícia*, considera que, ao definir o papel da polícia na sociedade, um dos maiores riscos é superestimar seu significado. Ele afirma que “a ordem e a segurança dependem de outros fatores e, no perigo real, não podemos ser salvos, mesmo que a metade de nós passe a policiar a outra metade” (Bittner, 2003).

Segundo Muniz (1999:64), não se admite mais a redução dos processos de construção social da ordem pública às ferramentas estatais de controle, em especial às polícias. Torna-se inadequada, portanto, a desqualificação ou restrição do papel do cidadão no provimento da segurança pública ou da ordem social. Reconhecendo-se o papel exercido por toda a sociedade na construção e preservação da ordem pública, volta a ter importância a coordenação entre as estruturas de controle social formal e informal. A polícia pode contribuir para o fortalecimento dos mecanismos de controle social informal ao buscar a aproximação e o estabelecimento de parcerias com a comunidade, estimulando nas pessoas a participação na identificação dos problemas e escolha de estratégias adequadas.

As sociedades democráticas têm presenciado, também, a mudança na concepção de segurança pública e sua relação com o dever do Estado de controlar o crime e a violência. Jean-Paul Brodeur (2002:264) ressalta, no artigo *A Avaliação do Desempenho Policial*, que a diferença crucial entre produção de segurança e prevenção ou repressão do crime é que não há um compromisso moral que demande a produção de uma

---

<sup>5</sup> O policial poderia guardar alguma semelhança, nesse sentido, ao antropólogo social. Segundo Velho (1981:26), com a tradição de estudar sociedades de pequena escala, fazer estudos de caso, trabalhar com comunidades, grupos de vizinhança etc., está permanentemente em contato com indivíduos concretos, carregados de densidade existencial.

<sup>6</sup> Parece haver uma tentativa de resgate à “sociedade disciplinar” – denominação dada por Foucault à sociedade contemporânea. Porém, a disciplina e a vigilância a que se refere o autor estão pautadas, agora, nos valores democráticos. Sobre a formação da sociedade disciplinar, v. Foucault, *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*, 1987, e Foucault, *A Verdade e as Formas Jurídicas*, 2002.

segurança absoluta, tal como acontece quando se pretende erradicar o crime da sociedade. Segundo o autor (2002), a segurança relativa “torna possível determinar racionalmente um limite abaixo do qual ‘segurança insuficiente’ signifique ‘falta de segurança’, e acima do qual ‘segurança suficiente’ signifique o desfrute de uma qualidade de vida razoável”.

No entanto, a transição para um governo liberal-democrático não pressupõe a conformação dos direitos e deveres formais à realidade política e social, pelo menos não imediatamente. Conforme salienta Muniz (1999:81), “as transformações no mundo das leis não se traduzem automaticamente em mudanças na realidade dos mundos”. A transição democrática tem ocasionado, em diversos países, como o Brasil, o desenvolvimento de mudanças na maior parte dos setores de políticas públicas – saúde, educação, assistência social, direitos humanos etc. Muniz e Zachi (2004) analisam, no texto *Avanços, Frustrações e Desafios para uma Política Progressista, Democrática e Efetiva de Segurança Pública no Brasil*, as contradições ainda existentes no cenário político brasileiro. Segundo os autores (2004:01), podem ser observadas transformações significativas nos conceitos, paradigmas fundadores, traduções legais e institucionais, assim como nos sistemas de gestão e mecanismos de controle e participação social desses setores. Embora esse processo se verifique em graus e ritmos variados, e expostos a ambigüidades intrínsecas à cena democrática, os avanços obtidos são visíveis (Muniz e Zachi, 2004). A segurança pública, por seu turno, não obstante ocupar o centro dos debates políticos e despertar o interesse da opinião pública, muitas vezes não acompanha o ritmo das reformas democráticas providenciadas nos demais setores públicos.<sup>7</sup> No caso brasileiro, verifica-se, conforme Muniz e Zachi (2004), que o traço distintivo do período de transição foi de permanência, no setor de segurança pública, das estruturas e práticas institucionais do passado. Essa permanência é traduzida na adoção, mesmo após a transição democrática – na década de 1980 -, de políticas de segurança pública pautadas em discursos autoritários.

---

<sup>7</sup> Os debates muitas vezes não ultrapassam o nível da superficialidade, sendo utilizados com fins eleitorais. Conforme Sento-Sé (1998:68), as políticas de segurança pública desenvolvidas no Brasil, volta e meia, resultam de intensa propaganda eleitoral travestida de debate. Essa questão será discutida no próximo tópico.

O discurso autoritário se baseia no entendimento de que o “endurecimento” policial é a única forma eficaz de eliminar o crime e a violência da sociedade. Bittner (2003:140) analisa a expressão “guerra contra o crime” nos seguintes termos:

“Ela deve indicar que a comunidade está seriamente impregnada por forças inclinadas a destruí-la e se faz necessário recorrer a esforços que reivindicam todos os recursos disponíveis para derrotar o perigo. A mudança retórica de ‘controle do crime’ para ‘guerra contra o crime’ significa a transição de uma preocupação de rotina para um estado de emergência. Nós não estamos mais enfrentando perdas de um tipo ou outro através das depredações dos criminosos; nós estamos correndo perigo iminente de perder tudo! A percepção de tais riscos não permite um estudo paciente; como a destruição prevista é considerada uma possibilidade real, não há necessidade de demonstrar sua certeza iminente, nem de estimar com precisão suas probabilidades”.

Ao explicar em que se apóia a mudança, nas sociedades modernas, do discurso do controle do crime para o da “guerra contra o crime”, Bittner salienta a moralização das visões do crime e do criminoso. Ao invés de serem considerados um desdobramento normal das relações sociais, o crime e o criminoso são percebidos como um “mal” que coloca em risco a própria existência humana.<sup>8</sup> Pode-se afirmar, portanto, que uma das principais razões pelas quais muitas sociedades democráticas ainda mantêm firme o discurso (conservador) combatente e repressivo, ao tratarem das questões relacionadas à produção da segurança pública, é a crença de que o crime é um fenômeno extrínseco à existência social.

Bittner (2003:141) entende ser um equívoco o conceito de que os crimes possam ser banidos da sociedade.<sup>9</sup> Além de estender implicitamente o selo da legitimidade para métodos que, em bases morais e legais, não seriam aceitáveis, a expressão “guerra contra o crime” abarca o impossível (Bittner, 2003). Essa concepção “autoriza” o uso de estratégias de preservação da ordem conflitantes com os preceitos básicos de um Estado Democrático de Direito. Outro efeito do conceito de “guerra contra o crime”, que parece

---

<sup>8</sup> Baratta (2002), no livro *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal*, traz um estudo sobre os pensamentos criminológicos. A idéia do crime como um mal e o criminoso como um elemento negativo e disfuncional da sociedade constitui um dos princípios da ideologia da defesa social, adotada pela Criminologia Positivista como uma de suas premissas (Baratta, 2002:41-48).

<sup>9</sup> Segundo Bittner (2003:141), o conceito de que o crime possa ser banido - que se identifica com o objetivo implícito da guerra - envolve um tipo particularmente comum de sonho utópico. Bittner fundamenta seu entendimento na teoria estrutural-funcionalista do desvio e da anomia - introduzida pelas obras de Durkheim -, que rechaça o princípio do bem e do mal.

permitir a sua continuidade, é o entendimento de que seria possível alcançar a finalidade de “eliminar” o crime da sociedade.

Para mostrar a presença de discursos autoritários na área de segurança pública do Rio de Janeiro, Luiz Eduardo Soares (2000:64-65), no livro *Meu Casaco de General: Quinhentos Dias no Front da Segurança Pública do Rio de Janeiro*, destaca as palavras do Secretário de Segurança do governo Marcello Alencar (1995-1998), Noaldo Alves da Silva:

“Essa história de direitos humanos vai trazer o caos de volta. Vocês têm que dar liberdade aos policiais. Vagabundo só entende a linguagem da força. Meu prédio foi assaltado. Pegaram o bandido. Eu fiz questão de meter o cano do meu revólver na boca do marginal para que ele ficasse sabendo como seria tratado se voltasse ou mandasse algum assecla acertar as contas. Quando aquele outro vagabundo foi morto na porta do Rio Sul, em 1995, escrevi um artigo que a grande imprensa do Rio publicou, defendendo o cabo que executou o marginal. Vocês têm que botar a cara na reta e defender os policiais, para deixar muito claro de que lado vocês estão. Esse pessoal dos direitos humanos defende bandido”.

O depoimento transcrito acima proporciona melhor compreensão das políticas desenvolvidas a partir de uma visão repressiva da segurança pública. Os direitos humanos podem representar um impedimento à realização de estratégias policiais dispostas a “livrar” a sociedade do crime.<sup>10</sup> O respeito e a proteção dos direitos humanos do cidadão muitas vezes não são vistos como os princípios básicos do Estado Democrático de Direito, e sim como uma proteção ao criminoso. Nesta perspectiva, o que sustentaria a possibilidade mesma e a razão de ser das organizações policiais modernas, refiro-me aos direitos e garantias individuais e coletivos, é paradoxal e improdutivamente apresentado como um empecilho à ação da polícia.

Analisando o crescimento do crime e da violência no Brasil, e procurando suas possíveis causas ou complicadores, especialistas questionam a eficácia dessas políticas e sua adequação com a produção da ordem pública em sociedades democráticas.<sup>11</sup> Essas questões foram levantadas por Musumeci (2002:08), no artigo *Homicídios no Rio de*

<sup>10</sup> Moore (2003:162-163) afirma que, em muitos departamentos de polícia, os valores legais são vistos mais como restrições opressivas, do que com a finalidade de serem respeitados e protegidos.

<sup>11</sup> Musumeci (2002:01) verificou, após a análise de uma pesquisa da UNESCO sobre o crescimento dos índices de homicídio nos estados brasileiros, em 2000, a contribuição da violência policial e o fácil acesso às armas de fogo para o crescimento desses crimes (2002:06-08). Muniz e Zachi (2004:6) analisaram a relação entre o uso irrestrito de armas de fogo e o crescimento da criminalidade violenta.

*Janeiro: tragédia em busca de políticas.* A pesquisadora (2002) refere-se às impropriedades do discurso de “guerra ao crime” nos seguintes termos:

“[...] a violência policial se alimenta da mentalidade bélica que tem inspirado as políticas de segurança no Rio de Janeiro e em outras áreas do país, e que ainda predomina amplamente sobre a percepção do papel da Polícia como agência de construção social da paz e aplicação equitativa da Lei. Poucos temas exibem com tanta clareza a incompletude do processo brasileiro de transição democrática: seja no discurso e na ação dos órgãos de segurança, seja no senso comum de boa parcela da sociedade, o uso excessivo, ilegal e seletivo da força policial continua a ser tolerado, quando não estimulado, em nome da pretensa necessidade de se travar uma “guerra” contra o crime. A mudança dessas idéias e práticas é um dos maiores desafios que hoje se apresentam, não só para as políticas de controle da criminalidade – já que a resposta violenta tem-se mostrado absolutamente ineficaz –, mas também para a construção plena da democracia e do Estado de Direito no Brasil”.

O aumento das taxas de crime e violência coloca em dúvida o acerto das políticas de segurança pública desenvolvidas a partir de uma concepção repressiva.<sup>12</sup> As políticas de segurança pública orientadas a partir do discurso de “guerra” ao crime vêm sendo apontadas como incapazes de produzir resultados positivos, e responsáveis pelas crises pelas quais passaram, e ainda passam, as instituições policiais.<sup>13</sup>

As contradições do discurso autoritário vêm levantando críticas e estimulando debates a respeito de seus efeitos na preservação da ordem pública em sociedades democráticas. Nos centros urbanos do Brasil a criminalidade vem alcançando patamares cada vez mais elevados nas duas últimas décadas.<sup>14</sup> O crescimento do crime, da violência e da desordem, uma grande preocupação das sociedades contemporâneas –

<sup>12</sup> Pretende-se perquirir o papel da polícia no controle do crime e da desordem, e na redução da violência e da sensação de insegurança da população em sociedades democráticas.

<sup>13</sup> Para uma crítica da perspectiva bélica transportada para o controle do crime, ver o artigo “Perguntas sem Respostas” de Proença Jr. e Muniz, dirigido ao secretário estadual de segurança pública, publicado no *Jornal do Brasil*, em 07/05/1996.

<sup>14</sup> Lemgruber (2004), no artigo *Violência, omissão e insegurança: o pão nosso de cada dia*, analisa o crescimento das taxas de criminalidade violenta no Brasil, entre 1980 e 2001. A pesquisadora (2004:04) destaca que esse crescimento se deu predominantemente nas favelas e nos bairros pobres das periferias urbanas. Ela observa, ainda, que nessas áreas, ao longo do período estudado, instalaram-se o tráfico de drogas e os conflitos entre facções rivais, e cresceram a violência e a corrupção policiais (2004). Cano e Santos (2000:23) destacam, no *Debate sobre Violência Letal, Renda e Desigualdade no Brasil*, que “o controle social informal em particular é intenso nas pequenas comunidades onde as pessoas se conhecem e o desvio social é imediatamente detectado e estigmatizado”. O anonimato urbano, por sua vez, diminui o controle social e aumenta a impunidade (2000). Ressaltam os autores (2000) que essa explicação não pode ser usada tão facilmente para explicar diferenças entre municipalidades em áreas geográficas onde há grande mobilidade, como acontece com as áreas metropolitanas. Segundo eles, uma combinação de fatores — urbanização rápida sem serviços sociais, pobreza, falta de controle social e anonimato, desigualdade, falta de oportunidades para a juventude etc. — provocariam, nas cidades, altos níveis de violência (2000).

principalmente dos centros urbanos - podem chegar a patamares acima de um nível razoável para que a sociedade seja considerada segura.<sup>15</sup> A percepção de insegurança pode ser maior ou menor, conforme os fatores a ela ligados. O crescimento das taxas de crime e violência, a carência de políticas públicas capazes de lidar com as necessidades básicas dos cidadãos, a violência policial, as influências dos meios de comunicação, a própria complexidade das relações sociais nos centros urbanos etc., constituem alguns desses fatores.<sup>16</sup>

Nas sociedades democráticas, o monopólio do Estado para o uso consentido da força justifica-se como um dos requisitos essenciais à preservação da ordem pública por meios pacíficos.<sup>17</sup> Bittner (2003:138) afirma os motivos pelos quais as sociedades modernas não podem prescindir da polícia. Segundo o autor (2003), a autorização conferida à polícia para o monopólio do uso da força é explicada a partir dos anseios pela construção da paz por meios pacíficos e pela abolição de todas as formas de violência da estrutura de suas relações sociais. Logo, torna-se contraditório o uso da violência pela polícia na mediação de conflitos nas sociedades modernas.

A instituição policial, em virtude mesmo das constantes transformações político-sociais e econômicas pelas quais passam os Estados, já sofreu inúmeras reformas ao longo de sua história. A reforma mais recente, e que se propõe a resolver esses problemas intrínsecos às suas atribuições no controle do crime e da desordem com o consentimento e o apoio do público, é a que apresenta o modelo de policiamento comunitário como uma alternativa viável à democratização da segurança pública.

---

<sup>15</sup> Estudos comprovam que o crescimento do crime e da violência está associado, entre outras causas possíveis, à ineficácia das estratégias de atuação das polícias e à própria violência e arbitrariedade que pautam suas ações. Sobre a ligação, no Brasil, entre o aumento dos índices de crime e violência e o modo de atuação da polícia ver pesquisas analisadas por Musumeci (2002), Lemgruber (2004) e Muniz e Zachi (2004).

<sup>16</sup> Moraes (2001:235), no texto *Velhice, mudança social e percepção do risco*, fala do medo como um traço da vida urbana. De acordo com ela, “a possibilidade, sempre aberta na vida urbana contemporânea, de encontro com mundos e estilos de vida diferentes toma um sentido de ameaça à integridade física e moral do indivíduo” (2001). A noção de risco, acrescenta a autora (2001), apresenta-se como uma gramática da vida social, classificando sujeitos, ações e contextos.

<sup>17</sup> Sobre o estabelecimento da paz por meios pacíficos, ver Bittner (2003) e Muniz (1999).

### 1.1 - Políticas de segurança pública: visões distintas e oscilantes

Por que falar das políticas de segurança pública? Qual a importância das políticas de segurança pública para as reformas da polícia e, principalmente, para as reformas democráticas da polícia?

Quando são propostas reformas para a democratização da polícia, um dos requisitos fundamentais indicados por seus idealizadores é a conformidade das políticas adotadas pelo governo com as mudanças almejadas para a instituição policial. A importância das políticas do governo para a viabilização de uma reforma democrática da polícia é observada por David Bayley (2001:13-15), no texto *Democratizing the Police Abroad: What to do and How to Do It*. Segundo o autor (2001:13), uma das conseqüências do desenvolvimento de políticas democráticas para a área de segurança pública é a reforma da polícia. A democratização da área de segurança pública possibilita a compreensão da necessidade de orientar a polícia no sentido de adequar os valores e as práticas de seus departamentos aos problemas e interesses dos cidadãos aos quais deve prestar seus serviços (Bayley, 2001).

Conforme Bayley (2001:13), a polícia não pode influenciar a produção dessas políticas públicas satisfatoriamente somente com seus esforços. No entanto, o autor (2001:13-15) entende que a polícia pode contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas democráticas se seguir quatro princípios essenciais:

- “1. Police must give top operational priority to servicing the needs of individual citizens and private groups.
2. Police must be accountable to the law rather than to the government.
3. Police must protect human rights, especially those that are required for the sort of unfettered political activity that is the hallmark of democracy.
4. Police should be transparent in their activities.”

O primeiro princípio a ser observado no processo de democratização consiste na necessidade de a polícia passar a utilizar sua autoridade para servir aos interesses e necessidades do cidadão (Bayley, 2001). Em regimes autoritários de governo, a autoridade da polícia justifica-se pela valorização, tão somente, dos interesses do

Estado, admitindo-se o sacrifício dos direitos do cidadão em prol desses interesses.<sup>18</sup> No Estado Democrático de Direito a polícia não mais se justifica como um instrumento do governo para a proteção dos seus interesses. A polícia não mais existe para manter uma ordem imposta pelo Estado à sociedade, mas para preservar a ordem pública necessária construída com e pela população. Segundo Bayley (2001:14), a força policial que serve, em primeiro lugar, a necessidades públicas conflitantes, sustenta os valores democráticos de duas maneiras: torna-se responsável em relação aos interesses sociais divergentes; aumenta a legitimidade do governo, demonstrando, na realização diária de suas atividades, que a autoridade do Estado será usada em prol dos interesses da população.

De acordo com o segundo princípio, a polícia democrática deve ser responsável perante a lei, e somente depois perante o sistema político. Nos Estados democráticos as ações do governante são limitadas pelas normas legais. As atividades da polícia devem ser orientadas por essas normas, ao invés de seguirem instruções dadas arbitrariamente por regimes políticos específicos.

O terceiro princípio diz respeito à adesão do discurso dos direitos humanos no processo de reforma e na orientação das atividades policiais. A polícia deve proteger os direitos humanos, especialmente aqueles referentes às atividades políticas essenciais ao exercício da democracia. Incluem-se nessas atividades a liberdade de expressão, de associação e de ação, a imparcialidade na aplicação da lei etc. Conforme Bayley (2001:14), as normas legais podem exigir que os policiais pratiquem ações arbitrárias e repressivas, o que implicará em um conflito com os direitos humanos. Se isso acontecer, a polícia pode se comportar de acordo com os princípios democráticos, demonstrar qual o significado da democracia na prática e estimular o público a pressionar o governo no sentido de adequar as leis aos valores democráticos.

O quarto princípio refere-se à necessidade de transparência da atividade policial perante a sociedade a qual são dirigidos os seus serviços (Bayley, 2001). A democratização da polícia pressupõe a “abertura” de suas atividades à observação da sociedade, ou seja, significa o exercício de um controle externo do comportamento

---

<sup>18</sup> A ditadura militar (1964-1979) implicou na suspensão dos direitos civis e políticos da população brasileira. Inicialmente (CRFB de 1967), cabia às Polícias Militares, denominadas como “forças auxiliares e reservas” do exército, “manter a ordem e a segurança interna”. A Constituição da República Federativa do Brasil, outorgada pelos militares, manteve a definição das Polícias Militares como “forças auxiliares e reservas” do exército, com a missão de “manter a ordem pública” (CRFB de 1969).

individual dos agentes policiais e das estratégias adotadas pela instituição policial (Bayley, 2001:15). Ao exercer o controle sobre a polícia, o público pode verificar até que ponto a instituição está conseguindo alcançar os resultados esperados (Bayley). Nas sociedades democráticas, a subordinação dos cidadãos à autoridade policial – para o monopólio do uso comedido e proporcional da força - é consentida (Muniz, 1999). Se a legitimidade da polícia é conferida pela sociedade, a instituição torna-se responsável perante a população, e não apenas em relação às normas legais e ao regimento interno do departamento de polícia. Logo, o controle externo, ou a maior responsabilização da polícia perante a sociedade civil, mostra-se como uma condição para a prática policial em sociedades democráticas.

No Brasil, durante o regime militar (1964-1979) a discussão sobre os direitos humanos mostrava-se como um obstáculo à finalidade de “manter a ordem e a segurança interna” ou “manter a ordem pública”. Tratava-se de uma ordem imposta pelo Estado, carecendo, portanto, de políticas capazes de lhe dar sustentação. Como salienta Muniz (1999:75), “tudo parece indicar que não se tratava evidentemente de uma ‘ordem pública’ ou de uma ‘ordem social’ constituídas com ou pela sociedade”. Não havia interesse no consenso, mas tão somente na obediência da população, e da própria polícia, à ordem emanada de cima (Muniz, 1999:81). Procurando se precaver de quaisquer ameaças de enfraquecimento do poder dos militares, o Estado reafirmava o discurso repressivo, bélico, de “guerra contra o crime”, “combate ao criminoso” e ao “inimigo interno” - o perturbador da ordem, o dissidente político, o subversivo.<sup>19</sup> A filosofia da “Segurança Nacional” fundamentava-se na defesa do Estado contra ameaças externas e internas, e para tanto a eliminação do inimigo acabava sendo uma consequência necessária.

As polícias militares, definidas como “forças auxiliares e reservas do exército”, deveriam garantir a obediência da população a essa ordem imposta, mediante o recurso a estratégias repressivas. As forças policiais guardavam grande semelhança com o exército no tocante à institucionalização, e à estrutura organizacional (hierárquica) de comando e controle. Esses fatos confirmam a influência do regime militar na formação da ideologia e das estratégias operacionais das polícias brasileiras, especialmente as polícias militares. Carlos Magno Nazareth Cerqueira (2001:45) destaca, no artigo

---

<sup>19</sup> Segundo Muniz (1999:74), “a indistinção entre o provimento local de ordem pública e as atividades de segurança interna foi inicialmente consumada no art. 167 da Constituição de 1934”.

*Remilitarização da segurança pública: a Operação Rio*, que o referido período concorreu para o processo de militarização da segurança pública no Brasil, tendo como “personagem” principal as Forças Armadas.<sup>20</sup> Cerqueira (2001) ressalta o significado da militarização: “é a construção de um novo modelo teórico para as políticas de segurança, que se caracteriza pela submissão aos preceitos da guerra e que consiste na implantação de uma ideologia militar para a polícia”. Todo um aparato teórico, institucional e organizacional procurou dar sustentação ao poder autoritário do Estado. As polícias militares, distantes de suas funções originárias – de serviços civis –, adquiriam formação e características oriundas das forças combatentes do Exército.

A militarização das políticas de segurança pública e da ação policial, exacerbada durante o regime militar (1964-1979), pode ser compreendida a partir da análise sucinta das Constituições brasileiras pós-República (Muniz, 1999:74):

- Constituição de 1934: define as polícias militares como forças “reservas” do exército, atribuindo-lhes as funções de “segurança interna e manutenção da ordem”
- decreto-lei nº 192 (17/01/1936): determina que as Polícias Militares devem ser estruturadas segundo as unidades de infantaria e cavalaria do Exército;
- Constituição de 1946: na seção que trata das “Forças Armadas”, as Polícias Militares são definidas como “forças auxiliares e reservas do Exército”, voltadas para a “segurança interna e a manutenção da ordem”;
- Constituição de 1967: atribui às polícias militares, definidas como “forças auxiliares e reservas do Exército”, as funções de “manter a ordem e a segurança interna”;
- decreto-lei nº 317 (13/03/1967): cria a Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM), órgão fiscalizador do Exército, para adequar as polícias militares e os governos estaduais às especificações da legislação federal; atribui às polícias militares o policiamento ostensivo fardado.

---

<sup>20</sup> A militarização da segurança pública no Brasil não é fruto apenas da ditadura militar. As Constituições brasileiras pós-República – Constituição de 1934 em diante –, indicam um quadro que somente começaria a sofrer modificações na Constituição de 1969. Segundo Muniz (1999:77), “até o final de 1969, as polícias militares consistiam em forças-tarefa aquarteladas”, não realizando “as atividades típicas e usuais de policiamento que haviam justificado sua origem no Decreto de João VI em 1809”. O policiamento ostensivo era atribuído a outras agências: as polícias civis, as guardas de vigilância, as guardas civis etc. (Muniz, 1999).

- Constituição da República Federativa do Brasil (1969): atribui às polícias militares, “forças auxiliares e reservas do Exército”, a função de “manter a ordem pública”;
- decretos-lei nº 667 e nº 1.072 (1969): exclusividade do policiamento ostensivo fardado às polícias militares, e proibição aos estados de criarem outra organização policial uniformizada;
- decreto-lei nº 66.862 (1970): integração das polícias militares ao serviço de informações e contra-informações do Exército;
- maior controle da União sobre as políticas estaduais de segurança, com o afastamento dos governadores desse setor, tendo em vista que a segurança pública se tornara questão de segurança nacional; isso explica a presença de oficiais do Exército no comando das polícias militares ou nas chefias das secretarias de segurança.

Conforme observa Cristina Buarque de Hollanda (2005:30), no livro *Polícia e Direitos Humanos: Política de Segurança Pública no Primeiro Governo Brizola [Rio de Janeiro:1983-1986]*, o discurso de direitos humanos começava a ser discutido no início dos anos 1970. Diversos segmentos sociais, principalmente os manifestantes de esquerda, clamavam pelo reconhecimento desses direitos, pelo fim da tortura e do extermínio dos militantes políticos, e pela devolução dos direitos civis e políticos aos que haviam sido privados de tais direitos. Por outro lado, a conformidade das políticas desenvolvidas pelo Gal. Geisel (1974-1979) aos direitos humanos era questionada por países do ocidente onde o processo de democratização já se iniciara. João Trajano Sento-Sé (1998:48-49) afirma, no artigo *Imagens da ordem, vertigens do caos – o debate sobre as políticas de segurança pública no Rio de Janeiro, nos anos 80 e 90*, que no final da década de 1970 e início dos anos 1980 o discurso de direitos humanos ganhava mais adeptos. Segundo o autor (1998:48), com a atenuação da censura aos órgãos de comunicação, “as discussões sobre segurança pública estiveram diretamente envolvidas no projeto mais geral de reconstrução de um modelo de Estado fundado em bases democráticas”. A concepção militarizada da ação policial sofria rejeição de parte considerável da opinião pública (Sento-Sé, 1998). Tratava-se, portanto, de um momento

fundamental para o início da construção democrática do país, que culminou na promulgação da Carta Constitucional de 1988.<sup>21</sup>

Os governos Leonel Brizola (1983-1986, 1991-1994) no estado do Rio de Janeiro são considerados de extrema importância para esse processo de transição democrática. Sento-Sé (1998:49) refere-se ao Rio de Janeiro como o estado em que, provavelmente, o discurso de direitos humanos é inserido na área de segurança pública de forma mais decisiva. Segundo o autor (1998:50-51):

“[...] a ascensão e queda da política de segurança pública pautada no respeito aos direitos humanos, no Rio de Janeiro, coincide historicamente com o período em que Brizola chega ao poder do estado, lança suas bases políticas e entra em declínio eleitoral. [...] a centralidade do tema no discurso brizolista e as ferozes críticas recebidas por ele fizeram com que, a despeito de suas intenções e iniciativas, de seus méritos e erros, o discurso brizolista tenha contribuído tanto para trazer a defesa dos direitos das populações pobres ao centro da discussão sobre segurança quanto para, reativamente, propiciar a revitalização do discurso de lei e ordem”.

A análise do discurso e das políticas desenvolvidas por Brizola no estado, e as respectivas críticas e reações despertadas, mostra-se crucial para a compreensão de um contexto histórico de grande influência nas orientações políticas do país. Sua ousadia, associada a outros fatores - valores autoritários arraigados, embates políticos, crescimento dos índices de crime e violência, sentimento de insegurança da sociedade etc. -, lhe custaria caro.

As propostas pioneiras de reforma para a democratização da política de segurança pública no Rio de Janeiro, a partir de uma ênfase comunitária da polícia, foram apresentadas pelo primeiro governo Leonel Brizola (1983-1986) no Rio de Janeiro.<sup>22</sup> A política de segurança pública seria inserida em um contexto mais amplo de reformas das políticas públicas, a partir da incorporação dos direitos humanos e do chamado “socialismo moreno” à realidade carioca.<sup>23</sup> O segundo governo Brizola (1991-1994) no

---

<sup>21</sup> De acordo com Hollanda (2005:47), no início dos anos 1980, ainda sob a vigência do último presidente militar – o Gal. João Batista Figueiredo – do Brasil, o processo de abertura política do país era iniciado. As eleições diretas para o governo do estado do Rio de Janeiro, em 1982, constituem um dos eventos políticos que impulsionaram a redemocratização do país.

<sup>22</sup> Após quase vinte anos de regime militar, Leonel Brizola foi um dos primeiros governadores eleitos pelo voto direto no Brasil, e o único eleito por um partido diverso daqueles que herdaram a estrutura partidária do regime militar.

<sup>23</sup> Hollanda (2005:66) ressalta que os anos em que Brizola esteve fora do país - sob exílio político - conferiram a ele a oportunidade de estabelecer contato com temas como os direitos humanos e o

Rio de Janeiro significou a retomada das políticas públicas democráticas iniciadas no primeiro mandato.

### O primeiro governo Leonel Brizola (1983/1987)

Em 1983, Leonel Brizola, eleito governador do estado do Rio de Janeiro pelo PDT, inaugurou o governo democrático no estado e experimentou algumas medidas de democratização na área de segurança pública. O governo propunha uma nova concepção de ordem pública, que não fosse mais considerada uma questão de Segurança Nacional - de submissão da sociedade e da própria polícia aos interesses do Estado. Tratava-se de uma ordem pública consentida, construída com base nos princípios democráticos e nos interesses sociais divergentes, que rompia com o discurso bélico de controle da criminalidade.<sup>24</sup> As práticas de confronto ao criminoso seriam substituídas pela administração ou mediação de conflitos e pelas estratégias de prevenção ao crime. Seria preciso lançar mão de outras formas de preservação da ordem, condizentes com os valores democráticos e, ao mesmo tempo, mais eficazes. Procurando atender a essa dupla finalidade, entrariam em “cena” as estratégias de prevenção ao crime e à desordem que consideravam o apoio e a participação da comunidade.

Fora modificado o quadro político-institucional das polícias (Hollanda, 2005:75), com o intuito de começar a lhes conferir uma identidade própria, associada aos valores e funções necessárias à preservação da ordem em sociedades democráticas.<sup>25</sup> A Secretaria de Segurança foi extinta, sendo criadas Secretarias de Estado, que transferiam ao governo do estado a responsabilidade de orientar a filosofia e as estratégias das polícias civil e militar.<sup>26</sup> De acordo com Holanda (2005):

---

socialismo, bastante discutidos nos Estados Unidos e na Europa. No Brasil, a concepção dos direitos humanos fundamentou-se basicamente nos direitos civis e sociais, deslocando-se para os segmentos menos privilegiados da população (Hollanda, 2005:67).

<sup>24</sup> Holanda (2005:79) denomina a formação do discurso repressivo entre as forças policiais como “contaminação” da polícia pelo Exército.

<sup>25</sup> Muniz (1999:67-74) destaca a busca incessante das polícias militares por uma identidade própria, associada à prestação de serviços civis necessários à preservação da ordem pública em sociedades democráticas.

<sup>26</sup> Em 190 anos de existência (1809-1999), a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro foi por quase 160 anos comandada por um oficial de alta patente do Exército regular (Muniz, 1999:78). Essa informação demonstra, em parte, o longo período de subordinação das polícias militares brasileiras ao Exército.

“Nesse novo formato, as corporações de polícia autonomizaram-se da estrutura militar, tornando-se possível a um policial de carreira atingir o posto mais alto de sua instituição. Isso gerou o rompimento com uma tradição consagrada de subordinação da polícia ao Exército, implicando um claro remanejamento das forças políticas no âmbito da segurança pública estadual”.

A iniciativa de desvincular as forças policiais – civil e militar – do Exército, transferindo-as para o âmbito da segurança pública estadual (Hollanda, 2005:75), contribuiria para o processo de redefinição do saber e das funções policiais. A partir do momento em que as polícias tivessem suas próprias secretarias, com comando próprio (Hollanda, 2005:79), seria possível começar a afastá-las das interferências militares.<sup>27</sup> Cerqueira (2001:169), no artigo *As políticas de segurança pública do governo Brizola*, considera que o fim da subordinação das políticas de segurança pública do estado aos objetivos militares dependeria, também, do término de uma prática usual dos governadores estaduais. Essa prática, consistente na consulta à Inspetoria Geral da Polícia Militar sobre as alterações legislativas referentes à PM, foi extinta pelo governo (Cerqueira, 2001).

O objetivo de afastar a influência militar das PMs levou ao esforço para ampliar os canais de comunicação entre a tropa e o comando geral, para possibilitar a participação daquela no encaminhamento de problemas administrativos (Cerqueira, 2001:173). A lógica da subordinação e da obediência, que não permitiam questionamentos por parte dos policiais de patentes inferiores, seria atenuada. O acesso dos policiais de ponta ao comando viabilizaria o maior entendimento entre ambos e a participação dos primeiros na política departamental. As resistências ao desenvolvimento desses programas participativos foram grandes, principalmente entre os oficiais, e tiveram como causa principal o enraizamento da filosofia repressiva na cultura policial (Cerqueira, 2001:173).

---

<sup>27</sup> A criação das secretarias para as polícias e a concessão de comando próprio a cada uma delas gerou vários embates institucionais e jurídicos (Hollanda, 2005:79). O governo federal reagira às iniciativas políticas de Brizola com a apresentação de “uma lei que instituiria um sistema de segurança pública para todo o país”, com a “congregação das polícias civil e militar em uma única instância de segurança pública estadual” (Hollanda, 2005:79). Nesse sistema único de segurança pública, as estruturas e forma de operação das polícias seriam definidas pelo governo federal (Hollanda, 2005:79). No entanto, o projeto não fora aprovado pelo Congresso.

A nomeação de Cerqueira para o comando da Secretaria de Polícia Militar foi de extrema importância para o desenvolvimento das medidas pretendidas pelo governo no tocante às mudanças na estrutura organizacional e nas práticas policiais da PMERJ.<sup>28</sup> O comprometimento com o discurso dos direitos humanos, e demais valores democráticos, indicavam sua finalidade de contribuir para a reforma da polícia militar. Segundo ele, seria “preciso terminar com a idéia equivocada da incompatibilidade do policiamento com a observância dos princípios regulados pelos instrumentos internacionais sobre direitos humanos” (Cerqueira, 2001:170). O comandante procurou trabalhar com os policiais militares uma nova concepção de ordem pública e segurança pública. A nova concepção exigia o abandono dos parâmetros da doutrina de segurança nacional (Cerqueira, 2001:169), que, no período de suspensão dos direitos civis e políticos (ditadura militar), pautavam a organização e as práticas policiais pela filosofia de guerra.<sup>29</sup> Isso somente seria possível se houvesse a reformulação filosófica, organizacional e operacional para as polícias civil e militar (Cerqueira, 2001:169).

A incorporação do discurso dos direitos humanos na política de segurança pública e na ação policial requeria a alteração das estruturas organizacionais e das práticas da Polícia Militar em diversos aspectos.<sup>30</sup> A promoção dos policiais por bravura, consagrada pelo policiamento militar até aquele momento (Hollanda, 2005:82), e que consistia na valorização de estratégias policiais pautadas na filosofia de “guerra” ao crime e ao criminoso, foi suspensa. A referida promoção estimulava ações repressivas e arbitrárias dos policiais, na tentativa de mostrar sua “disposição” e “coragem” para o enfrentamento do crime. Os desvirtuamentos dessas práticas, que chegavam ao cúmulo de incluir negociações na contabilidade de mortos em operação policial, são destacados por Nilo Batista, Secretário de Polícia Civil do estado em 1986 (Hollanda, 2005:82). Um evento narrado por Nilo Batista demonstra os absurdos incentivados pela denominada promoção por bravura: “um policial, em solidariedade a um colega de patente inferior, teria matado dois mendigos e lhe concedido o crédito das mortes, para

---

<sup>28</sup> Carlos Magno Nazareth Cerqueira foi o primeiro Comandante negro da história da PMERJ, e das demais PMs brasileiras, sendo reverenciado até hoje por “ousar” implantar medidas inovadoras na Corporação e prosseguir, mesmo após o término do segundo governo Brizola no Rio de Janeiro, na defesa das transformações democráticas na polícia militar do Rio.

<sup>29</sup> Muniz (1999:69) afirma que, segundo os próprios policiais, a Doutrina de Segurança Nacional contribuiu, de forma decisiva, para “um período de desvirtuamento” das instituições policiais militares.

<sup>30</sup> Tratava-se de uma incorporação dos direitos humanos direcionada, ou seja, destinada a suprir os segmentos sociais em maior desigualdade comparada (Hollanda, 2005:67).

que pudessem contribuir para a sua promoção” (Hollanda, 2005). Não mais faria sentido, em tempos de transição democrática, o recurso a promoções daquela espécie, pois as mesmas representariam uma contradição entre os fins do governo e os meios para alcançá-lo.

Foi proibida a prática usual de invasão de barracos nas favelas e demais bairros pobres cariocas pela polícia para procurar criminosos e apreender objetos e produtos de crime.<sup>31</sup> A proibição dessa prática, conhecida como política do “pé-na-porta”, era uma das metas centrais do governo, na tentativa de impedir os atos violentos e discriminatórios da polícia contra os moradores daqueles locais. O discurso dos direitos humanos era direcionado, principalmente, às classes sociais desfavorecidas, maiores vítimas das ações violentas da polícia (Hollanda, 2005:67). No cenário urbano carioca, isso significaria a priorização dos moradores das favelas. Segundo Cerqueira (2001:166), as orientações de Brizola no tocante às intervenções policiais nas favelas não impediam que a polícia fosse até aqueles lugares e prendesse quem tivesse que ser preso. As diretrizes adotadas pelo governo impediam que a polícia fosse arbitrária e violenta com a população da favela e, dessa forma, ampliasse ainda mais as divisões sociais e estigmatizações existentes no espaço urbano carioca.<sup>32</sup>

Outra modificação, imprescindível à preservação da ordem pública em uma sociedade democrática seria o uso legal e comedido da força pela polícia. Foi adotado o princípio da contenção no uso da força policial (Hollanda, 2005:85). O uso concreto da força deveria ser limitado a casos excepcionais e restritos de mediação de conflitos que demandassem esse recurso, devendo ser observada, sempre, a proporcionalidade entre o direito ameaçado ou violado e a ação policial consistente em preservá-lo.<sup>33</sup> As prisões ilegais e o recurso à tortura em interrogatório, práticas comuns no regime militar de governo, também foram proibidos.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Sento-Sé (1998:53) afirma que o repúdio à atuação policial nos anos de recrudescimento político se estendia rapidamente ao arbítrio com que as forças policiais atuavam nas favelas e nas regiões de concentração de pobreza.

<sup>32</sup> Conforme adverte Bittner (2003:104), a polícia não cria as divisões existentes na sociedade, mas pode ampliá-las se distribuir seus serviços de forma seletiva.

<sup>33</sup> Hollanda (2005:83-84) descreve os princípios básicos da Organização das Nações Unidas (ONU) para o uso da força policial, “incorporado aos cursos de profissionalização policial e reproduzido nas Notas de Instrução de cada unidade de operação da polícia”. Sobre os referidos princípios ver o “Código de conduta para funcionários encarregados de fazer cumprir a lei”, ONU (17/12/1979).

<sup>34</sup> Sobre a proibição de qualquer meio de tortura por parte da polícia, ver art. 5º do “Código de conduta para funcionários encarregados de fazer cumprir a lei”, da ONU (1979).

Um tema fundamental para a reestruturação organizacional da polícia e a orientação da conduta policial, a partir da concepção de segurança pública em sociedades democráticas, fora introduzido pela primeira vez no estado: a integração entre a polícia e a comunidade.<sup>35</sup> As metas da corporação, em conformidade com as diretrizes governamentais, foram sintetizadas no plano diretor da PMERJ:

“promover, adaptando a estrutura policial-militar às exigências da segurança pública, o ajustamento comportamental da organização dentro de uma nova concepção da ordem pública, na qual a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais, o que implica um novo policial e uma nova polícia”. (Cerqueira, 2001)

A ênfase na necessidade de uma nova polícia e um novo policial parece representar as propostas de resgate das funções – prestação de serviços civis - e de uma identidade própria das polícias militares em sociedades democráticas. Para tanto, seria necessário, conforme salienta Muniz (1999:82), aprender novamente a “fazer polícia”, “voltar a ser Polícia de verdade”. Esse aprendizado teria como suporte teórico os preceitos democráticos, que tornam imprescindível não apenas o consentimento, mas também o envolvimento da sociedade nas políticas desenvolvidas pelo Estado na área de segurança pública.

O respeito aos direitos fundamentais do cidadão, e a inadmissibilidade de práticas arbitrárias, a valorização do policial frente à comunidade a qual deveria servir, o apoio e a participação da comunidade na prevenção do crime, entre outras medidas, já comentadas, formavam a política central do governo na área de segurança pública. Esses objetivos representaram uma significativa inovação para o cenário político brasileiro, pois, pela primeira vez desde o fim da ditadura militar, buscava-se adequar a política de segurança pública e as estratégias policiais aos princípios democráticos, que se encontravam em pleno desenvolvimento em outros países do ocidente.<sup>36</sup>

Em meados da década de 1980, vários fatores começavam a suscitar críticas ao posicionamento político do governo. O crescimento dos índices de criminalidade e violência pode ser referido como uma primeira justificativa. De fato, os índices de

---

<sup>35</sup> Cerqueira (2001:86) ressalta, no livro *Do Patrulhamento ao Policiamento Comunitário*, que no Brasil não houve estudos ou reflexões acadêmicas sobre o policiamento comunitário anteriores à sua aplicação pelas polícias. A questão fora tratada inicialmente pelos policiais, que se guiaram na experiência norte-americana (Cerqueira, 2001)

<sup>36</sup> Tratava-se de um ótimo momento para o desenvolvimento das políticas democráticas no Brasil, pois havia enorme rejeição à concepção militarizada da segurança pública (Sento-Sé, 1998:49).

crime e a sensação de insegurança aumentaram significativamente na década de 1980.<sup>37</sup> Sento-Sé (1998:63) afirma que “foi nessa época que o perfil do tráfico de drogas no estado e, principalmente, na capital mudou rápida e radicalmente”. Os pontos de venda de drogas, a maior parte situados nas favelas, passaram a ser objeto de disputa de grupos organizados (Sento-Sé, 1998:64). Reconhecida a importância desses fatos, parece que o fortalecimento dos “princípios de lei e ordem”, na orientação das condutas dos órgãos de segurança pública, está ligado, também, a outros fatores. Os embates políticos, que se acirravam em períodos de eleições, valores arraigados tanto na cultura policial quanto no imaginário de parte da população, reações e críticas nas polícias civil e militar etc.

As reações das polícias civil e militar e da opinião pública às políticas adotadas pelo governo alcançavam dimensões cada vez maiores.<sup>38</sup> O crescimento da criminalidade e do sentimento de insegurança da população era associado à negligência da polícia no controle do crime. Não podendo recorrer às já mencionadas práticas de repressão ao crime, as polícias civil e militar alegavam que a ineficácia de sua atuação devia-se aos obstáculos intransponíveis colocados pelo discurso dos direitos humanos. Segundo Sento-Sé (1998:62), muito rapidamente, o posicionamento do governo de conter as ações arbitrárias e violentas da polícia nas favelas, aliado à proibição de que os órgãos policiais utilizassem as estratégias de intervenção as quais estavam habituados, levou à associação do brizolismo ao banditismo e à desordem.<sup>39</sup>

Para demonstrar a rejeição explícita das polícias civil e militar às medidas do governo no tocante à conduta policial, Sento-Sé (1998:63) cita a declaração do delegado Hélio Vigio no final de 1986:

“Bandido só respeita repressão. Querem fazer do policial um assistente social. Até quando o governador vai enganar o povo com essas histórias de criancinhas? Não podemos tocar nas favelas, são reduto dele. Temos coragem de falar porque temos moral. Já vivemos outros regimes políticos, mas nunca fomos tão desrespeitados” (JB, 04/11/86)

<sup>37</sup> Sento-Sé (1998:49-50) refere-se aos crimes de homicídio, roubo e furto de veículo, ao tráfico de entorpecentes etc.

<sup>38</sup> Em novembro de 1985, cerca de 200 integrantes da polícia civil, afrontando a política de segurança pública estadual, saíram pelas ruas da cidade “estourando” pontos de jogo de bicho e carteados (Hollanda, 2005:133). Essa operação, conhecida como “Operação Bicho”, além de não ir de encontro com as diretrizes do governo, pautava-se em ações ilegais dos policiais (Hollanda, 2005).

<sup>39</sup> A ousadia com que o governo inseriu o discurso dos direitos humanos nas políticas públicas do estado lhe “custaram” muito caro. Os direitos humanos ficaram estigmatizados como “direitos de bandido” (Hollanda, 2005:137).

O discurso de direitos humanos e a tentativa de adotar a visão comunitária de policiamento foram rejeitados pelos policiais. Voltava à “cena” o posicionamento segundo o qual direitos humanos não eram feitos para criminosos, e que a tentativa de lhes garantir o respeito a tais direitos traria grandes dificuldades à polícia no “combate ao crime” e controle das “classes perigosas”. Enquanto, na década de 1970 e início dos anos 1980, a concepção militarizada da segurança pública era amplamente rejeitada pela opinião pública, no final da primeira gestão Brizola começava a ganhar “fôlego” novamente.

Setores da sociedade civil e dos formadores de opinião, também “contaminados” por valores culturais segundo os quais seria necessário um número cada vez maior de policiais, e de armas cada vez mais poderosas, na “guerra contra o crime”, não acreditavam nas propostas de reforma do governo.<sup>40</sup> Essas crenças da população fortaleciam-se cada vez que se tinha notícia do cometimento de um crime de repercussão e do crescimento dos índices de violência. Exatamente neste ponto passava a ser estimulada a política autoritária de repressão ao crime, a qual, sendo usada com fins “eleitoreiros”, prometia reduzir as taxas de crime em um curto espaço de tempo. Tudo isso fez com que o primeiro governo Brizola fosse acusado de defender os direitos humanos dos criminosos e não se preocupar com os direitos das vítimas, de inibir a atuação da polícia contra o tráfico de entorpecentes e de não deixar os policiais subirem as favelas cariocas, ou seja, de “algemar a polícia” e liberar o crime (Sento-Sé, 1998; Holanda, 2005).

As resistências e críticas sofridas pelo governo levaram ao fortalecimento do discurso de “guerra contra o crime”, e viabilizaram o retorno de uma perspectiva repressiva de segurança pública à cena política, o que representou um retrocesso para o estado em termos de reforma democrática da polícia. Ao brizolismo, associado à sublevação, à desordem urbana e ao crime organizado - em especial com os banqueiros do jogo de bicho -, contrapunha-se a candidatura de Moreira Franco (Sento-Sé, 1998:65-66). Em 1987, Moreira Franco, prometendo acabar com a violência em cem

---

<sup>40</sup> Sento-Sé (1998:65) menciona um aspecto do discurso brizolista que passou a pesar contra ele: a ênfase na oposição elites-povo. Conforme o autor, quando o discurso ganhou contornos mais agressivos, começou a suscitar certa hostilidade das classes médias.

dias, através do resgate às estratégias duras de guerra ao crime, interrompia as políticas desenvolvidas no governo anterior.<sup>41</sup>

O governo Moreira Franco (1987-1991), não obstante coincidir com o período da reforma constituinte no Brasil - 1987/1988 -, e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, apresentava políticas autoritárias de controle do crime muito semelhantes ao que o estado possuía no período de recrudescimento político. Logo, contradizendo os princípios democráticos previstos na Carta Constitucional de 1988, e não se preocupando com as novas exigências da Constituição para a área de segurança pública, esse governo representou um retrocesso, a “volta ao passado” para utilizar os mesmos meios repressivos e arbitrários na política de segurança do estado, tendo sido abandonadas todas as medidas tentadas no governo Brizola.<sup>42</sup>

#### O segundo governo Leonel Brizola (1991/1994)

Leonel Brizola retornava ao governo do Rio de Janeiro em 1991, um momento no qual era nítida a ineficácia da política autoritária do governo Moreira Franco no tocante à diminuição das taxas de crime. Os anos de 1987-1990 retratavam, ao contrário do que ostentara Moreira Franco em sua campanha, a tendência ascendente dos padrões de crime e violência, e do número de policiais envolvidos com a corrupção e o crime.<sup>43</sup> Seria preciso, portanto, retomar o processo de democratização, o que foi feito por Brizola, auxiliado por Nilo Batista, vice-governador e coordenador da área de segurança pública. Salienta Cerqueira (2001a:50-51) que os princípios pelos quais se orientaria a política de segurança pública eram os mesmos do primeiro governo. Porém, seria necessário um aperfeiçoamento das medidas adotadas anteriormente, para evitar, ou diminuir, as resistências encontradas anteriormente (Cerqueira, 2001a).

Discorrendo sobre as políticas de segurança pública implementadas no Rio de Janeiro no período, Nazareth Cerqueira (2001a:46-47) recorda os debates de que

<sup>41</sup> Sobre o significado da vitória de Moreira Franco, nas eleições de 1986, para a política de segurança pública do estado, ver Sento-Sé (1998:65-68), Soares (2000:111-112) e Arthur Trindade Maranhão Costa (2004:134).

<sup>42</sup> Sento-Sé (1998:66) ressalta que o desgaste relativo da imagem pública de Brizola não correspondeu, naquele momento, a um equivalente descrédito da idéia de que a ação policial deveria ser pautada pelos direitos humanos. O autor acrescenta que Darcy Ribeiro obteve uma votação expressiva nas eleições de 1986.

<sup>43</sup> Conforme Sento-Sé (1998:67), ao longo do mandato de Moreira Franco os indicadores de delitos como roubo, furto de automóveis e homicídios dolosos apresentaram uma variação ascendente constante.

participou em setembro de 1991, na Colômbia, onde se realizava um seminário internacional para discutir as “Alternativas para o futuro de Medellín e sua área metropolitana”.<sup>44</sup> Suas exposições atrelaram-se ao tema “Manejo de conflitos sociais: força pública – sociedade civil”. Na ocasião, o autor (2001a:47) procurou mostrar o contraste entre dois modelos de imposição ou de preservação da ordem, afirmando que as forças públicas, no manejo dos conflitos sociais, atuarão com um ou outro modelo, dependendo da orientação política ou das tendências da sociedade civil para uma direção autoritária ou democrática. As sugestões proferidas durante aquele seminário reafirmam o interesse do autor em substituir o tratamento repressivo convencionalmente dado aos conflitos sociais urbanos por formas negociadas, consensuais. O discurso dos direitos humanos deveria, da mesma forma que no governo anterior, pautar as estratégias da polícia ao lidar com os problemas de segurança pública, e a participação do cidadão seria fundamental para a preservação da paz.

Parece oportuna a apresentação de algumas inovações do governo na segunda gestão, sem prejuízo da análise de políticas consideradas imprescindíveis em ambos os governos. O contexto que favoreceu as críticas acirradas às políticas do governo e o retorno das práticas autoritárias na área de segurança pública do estado também necessitam de compreensão (Sento-Sé, 1998: 68-70). O ponto mais desfavorável ao discurso democrático do governo se deu com a intervenção do Exército na segurança pública do estado, momento em que se iniciava, outra vez, o processo de remilitarização da segurança pública, tal como analisado por Cerqueira (2001a:45).

Entre as novidades apresentadas nesse governo, diretamente relacionadas à implementação do policiamento comunitário, Cerqueira (2001b:178) indica a criação de Conselhos Municipais e Locais de Defesa Social, que pretendiam organizar e promover a auto-proteção comunitária, por meio de programas de prevenção e de cooperação com os organismos da polícia e da justiça locais.

O governo procurou reiniciar o desenvolvimento dos programas comunitários de prevenção ao crime. Dessa vez, entretanto, conseguiu-se avançar um pouco mais, sendo introduzido o policiamento comunitário em alguns bairros residenciais do Rio de

---

<sup>44</sup>Eis as justificativas de Cerqueira (2001a:47) para citar a Colômbia: por se tratar de um país marcado pela violência e pelo poderio do tráfico de entorpecentes, e por estar tentando discutir um novo modelo de resolução de conflitos; pelo fato de o autor ter apresentado lá os princípios conceituais que modelavam a sua concepção de segurança pública.

Janeiro, e, no final de 1994, um projeto de policiamento comunitário em Copacabana. Observam Leonarda Musumeci et al (1996:6), no texto *Segurança Pública e Cidadania: a experiência de Policiamento Comunitário em Copacabana (1994-95)*, que o modelo de policiamento comunitário havia sido introduzido experimentalmente pela Polícia Militar em alguns bairros residenciais do Rio de Janeiro – Grajaú, Urca, Alto da Boa Vista, Jardim Sulacap, Pedra de Guaratiba e Laranjeiras. Porém, até a implantação do projeto de Copacabana, no final de 1994, tratava-se de iniciativas tópicas, de pequena escala, cujos resultados, apesar das avaliações locais favoráveis, não chegaram a influenciar mais amplamente a pauta do debate sobre a reformulação da política de segurança no estado (Musumeci et alli). O projeto de Copacabana foi abandonado lentamente pelo governo Marcello Allencar, sem que houvesse qualquer apreciação prévia dos seus efeitos negativos e positivos, e sua viabilidade.<sup>45</sup>

No ano de 1994 o governador Nilo Batista deparou-se com problemas que culminaram na “quase intervenção federal” na área de segurança pública do Rio, e deram origem à denominada “Operação Rio”, um termo de cooperação entre a União e o estado na área de segurança pública.<sup>46</sup> A “Operação Rio” consistiu na permissão para que o Exército assumisse o papel das polícias estaduais e desempenhasse as funções atribuídas às referidas instituições (Cerqueira, 2001a:45). Dentre as atividades desempenhadas pelo Exército, Cerqueira (2001a) destaca as operações de ocupação de favelas, para repressão aos traficantes, e operações de policiamento nas ruas.<sup>47</sup>

O crescimento da violência, e as campanhas eleitorais para governador, nos anos de 1993 e 1994, fizeram do tema segurança pública, mais uma vez, um poderoso instrumento para angariar votos e reforçar os discursos de “guerra ao crime”<sup>48</sup>(Cerqueira, 2001a:53). Logo, passaram a ser perpetradas muitas críticas às

---

<sup>45</sup> O projeto de policiamento comunitário de Copacabana, implementado no final da segunda gestão Brizola no Rio de Janeiro (setembro de 1994), é considerado a primeira experiência substancial de policiamento comunitário no país. A experiência de policiamento comunitário de Copacabana é relatada por Musumeci et al, 1996.

<sup>46</sup> No ano de 1994, Nilo Batista assumira o governo do estado, para que Leonel Brizola se candidatasse à presidência da República.

<sup>47</sup> Como observa Bayley (2001:20), no livro *Padrões de Policiamento*, ao distinguir a polícia de outras formas de policiamento, quando o Exército é utilizado para a preservação da ordem (pública) dentro da sociedade, deve ser visto como força policial. No entanto, não parece ter sido isso que ocorreu na “Operação Rio” (1994 a 1995), por diversas razões – a filosofia combatente que estava por trás dessas atividades, a falta de treinamento adequado dos militares etc.

<sup>48</sup> Ressalta Sento-Sé (1998:68) que a “Operação Rio” resultou de intensa propaganda travestida de debate sobre sua pertinência ou não.

políticas do governo, acusado de impedir a ação da polícia no combate ao crime, proteger os criminosos, e permitir o aumento exacerbado da violência no estado.<sup>49</sup> O Ministério da Justiça tentou negociar com o governador Nilo Batista a substituição das chefias da polícia por titulares indicados pela área federal, mas a proposta não foi aceita (Cerqueira, 2001a: 59). Posteriormente, foi sugerida pelo PDT, partido político do governo, a indicação de um general para a área de segurança pública, com o intuito de evitar a intervenção federal, mas a medida também não foi aceita pelo governador. Em meio a esse debate, e ao fortalecimento dos discursos a favor da intervenção, Nilo Batista, com o intuito de articular as ações policiais contra os crimes federais – contrabando de armas e tráfico de entorpecentes –, assinou o termo de cooperação que deu origem à “Operação Rio”.

Cerqueira (2001a:60) mostra-se decepcionado com o desenrolar da “Operação Rio”, por observar que não houve qualquer contribuição da Polícia Federal na prevenção aos citados crimes federais, e que, por outro lado, as Forças Armadas preocuparam-se somente com as operações nas favelas e com a mudança da estrutura da Polícia Militar e da administração da área de segurança pública.<sup>50</sup> Nota-se que naquele momento havia grande preocupação do Exército em retomar o controle da segurança pública do estado, que passara a ser da responsabilidade do governador a partir dos anos 1980, o que significou mais um passo atrás para as políticas democráticas. O discurso militarista ressurgia com toda a força, demonstrando que os valores adquiridos durante o período militar ainda são marcantes em vários segmentos políticos, da instituição policial e da sociedade civil brasileira.

As conseqüências políticas da “Operação Rio” são resumidas em três aspectos:

“Primeiro: a despeito de sua inoperância para cumprir a desejada diminuição dos índices de criminalidade, a Operação Rio foi extremamente eficiente na alteração da percepção pública sobre segurança, levando uma parcela da população a acreditar de fato em sua eficácia e pertinência; segundo: sacramentou a ascensão da lógica militarizada como única alternativa factível para o enfrentamento da criminalidade no estado; terceiro: reforçou a já tão propalada correlação entre a criminalidade e o brizolismo, ao tirar da órbita do governo do estado o controle do policiamento ostensivo”. (Sento-Sé, 1998:68-69)

<sup>49</sup> Sento-Sé (1998:68) afirma que setores conservadores da corporação policial e da elite política ganharam espaço crescente na mídia, ligando a política de direitos humanos à condescendência e permissividade com o crime organizado.

<sup>50</sup> As operações de ocupação e enfrentamento ao criminoso, nas favelas, são denominadas como operações “enxuga gelo” (Cerqueira, 2001a:59).

De fato, os índices de crime e violência continuavam a crescer na década de 1990. Os indicadores de crimes de homicídio, roubo e furto de automóveis permaneceram nos altos padrões alcançados no fim do Governo Moreira Franco, com oscilações de ano a ano (Sento-Sé, 1998). Os crimes de extorsão mediante seqüestro cresceram substancialmente, enquanto o tráfico de entorpecentes alcançou proporções inéditas (Sento-Sé, 1998). Porém, a necessidade de medidas estratégicas para lidar com esses problemas não justificava o recurso à militarização (Sento-Sé, 1998). Além de ter se mostrado ineficaz nos períodos anteriores, a retomada do discurso repressivo significaria o abandono de políticas democráticas. Seriam necessárias, entre outros fatores, estratégias que dificultassem a entrada de drogas e de armas no estado e intervissem nas atividades de receptação de veículos subtraídos (Sento-Sé, 1998).

Soares (2000:112), Subsecretário de Segurança Pública no governo Garotinho (janeiro de 1999 a março de 2000), lembra que o segundo governo Brizola ficou estigmatizado como a origem do caos urbano no Rio de Janeiro. O autor atenta para os avanços conseguidos nesse período e diz acreditar que a consolidação desse diagnóstico negativo deveu-se menos à realidade da dinâmica criminal – que alcançara patamar gravíssimo, mas não superior ao que se observara ao final do governo Moreira Franco – do que à hiperpolitização da violência, que transformou a criminalidade na variável eleitoral decisiva. As palavras do autor (2000:112) elucidam o cenário político naquele instante:

“O que se colheu, na primeira metade dos anos 90, durante o segundo governo Brizola, já estava plantado na segunda metade dos anos 80. Entretanto, por razões políticas, foi Brizola, não Moreira Franco, quem ficou associado à desordem. O final melancólico desse capítulo da nossa história recente foi marcado pela intervenção do Exército, em outubro de 1994, aplaudida pela maioria da população, mas desastrada”.

Pelo que se infere das observações transcritas acima, volta e meia o crescimento da violência serve de pretexto para o “endurecimento” das políticas de segurança pública, assumindo posição privilegiada nos embates políticos, nos meios de comunicação e nos diversos segmentos sociais. O crime e a violência fazem parte da pauta diária de discussão em todos os setores da sociedade, sendo este um dos fatores para o aumento do medo da população em relação ao crime. As promessas de redução da taxa de crime, feitas com fins eleitoreiros, surgem, muitas vezes, como a melhor forma de conquistar o

apoio da sociedade. Com isso, a sociedade é enganada duas vezes: na primeira por ser levada a acreditar que o crime e a violência podem ser reduzidos com as estratégias autoritárias advindas do regime militar, aplicando ao controle do crime os mesmos meios empregados nos campos de batalha; segundo, por acreditar que uma política de segurança pública de controle da criminalidade produzirá resultados imediatos.

Referindo-se às discussões acerca da política pública que ele pretendia viabilizar no período em que esteve na Subsecretaria de Segurança do governo Garotinho, o autor (2000:81-82) afirma que nunca houve uma política de segurança no estado, acrescentando que o que se costuma chamar “política de segurança” quase sempre se resume a um conjunto de intervenções policiais, reativas e fragmentárias, determinadas pelas tragédias cotidianas, acrescentando que tais intervenções são ditadas pela visibilidade pública e pelo varejo das pressões. Seus comentários estão embasados, certamente, na experiência vivida pelo autor quando tentou implementar uma política de segurança pública substancial no estado do Rio de Janeiro. A política de segurança pública pretendida por Soares (2000:65-72) preocupa-se, entre outros fatores, com o fim da violência policial contra moradores de favelas cariocas, que cresceram de forma gritante no governo Marcello Allencar devido a incentivos como a denominada “premiação faroeste”, e com o fornecimento de serviço policial (igualitário) para todos.<sup>51</sup> O autor (2000:71-79), defendendo o discurso de direitos humanos e a necessidade de lidar com o problema da criminalidade onde quer que ele esteja – favelas, demais bairros pobres ou áreas nobres das cidades -, destaca a intenção de reformular as medidas tópicas até então adotadas na área de segurança pública.<sup>52</sup> Soares sofreu várias resistências dentro da própria Secretaria de Segurança, por conta das escolhas ambíguas do governador Garotinho ao formar a equipe que comporia a referida secretaria; uma de suas maiores contradições foi a nomeação do General do Exército José Siqueira para o cargo de Secretário de Segurança, no início do governo. Aos poucos Soares (2000:128-130) pode notar que, na verdade, não havia a intenção de

---

<sup>51</sup> A “premiação faroeste”, também denominada “premiação por bravura” ou “promoção por bravura”, consistiu na adoção de medidas ou ações de política salarial com o fim de estimular a produtividade dos policiais em um contexto de salários reconhecidamente baixos (Cano, 1998:205). Policiais eram freqüentemente promovidos ou premiados por intervenções armadas que resultavam em mortos ou feridos (Cano, 1998).

<sup>52</sup> A intenção de expandir, para as favelas e demais comunidades da região metropolitana, o modelo de segurança que se beneficiam os bairros nobres fez surgirem os “Batalhões Comunitários” (Soares, 2000: 287-298).

desenvolver uma política de segurança democrática, mas, tão somente, adotar algumas medidas que melhorassem a imagem da segurança pública do estado sem alterar sua essência.

Falando sobre os desafios ainda enfrentados nos tempos atuais quando se trata de problemas que estão atrelados à essência da instituição policial no Brasil, Muniz (1999:65) destaca que a visão militarizada das forças policiais ostensivas, por exemplo, ainda exerce um fascínio sobre os executivos de segurança pública e no senso comum ilustrado, sobretudo quando o tema a ser discutido é o “lado operacional da polícia” ou o necessário “controle dos homens armados” que fiscalizam o cumprimento da lei no espaço urbano.<sup>53</sup> Segundo ela, argumento da sua tradição tem prevalecido nos debates, mesmo que não tenha sido satisfatoriamente demonstrada, ao longo da história, a rentabilidade do modelo militar no que concerne ao controle sobre o uso legal e legítimo da força e, principalmente, à discricionariedade no mundo policial (1999:65).

As observações de Muniz (1999:65-66) resumem os fatores constituintes da insistência em se desenvolver políticas de segurança pública que contrastam com os princípios democráticos:

“Em suma, os diversos ajustes por que passou o sistema policial brasileiro mantiveram sobrevivências e resíduos de outrora: o recurso excessivo aos expedientes de disciplina como uma resposta ao real poder discricionário; a idéia de que ofertar segurança pública equivale a uma gloriosa caçada dos inimigos da ‘boa ordem e da paz pública’; a identificação das questões de ordem pública com aquelas relativas à soberania do Estado; as solicitações para que o Exército atue nos assuntos de ordem pública, foram marcantes em nosso passado e ainda têm sido, curiosamente, uma realidade na vida democrática brasileira”.

Como já mencionado no início desse tópico, e pelo que evidencia o contexto político brasileiro nessas duas décadas de “transição” democrática, o abandono da ideologia de enfrentamento e combate ao criminoso, típica dos modelos conservadores, carece do efetivo interesse político do governante, no sentido de criar mecanismos para convencer a sociedade e a própria polícia de que esse entendimento está ultrapassado. As estratégias militaristas, além de serem mais custosas ao Estado, não conseguem atender à função precípua da polícia – o controle do crime e da desordem.

---

<sup>53</sup> Bittner (2003:172) parece explicar esse fascínio ao se referir à origem das polícias modernas. Segundo o autor, “todas as polícias têm sua origem ligada ao papel dos homens das armas, como, de fato, ainda podemos observar refletido no termo *gendarme* [fr. lit. ‘gentes com armas’]”.

A concepção de preservação da ordem pública no Estado de Direito considera a necessidade de proteger, respeitando, os direitos e interesses dos cidadãos, e aceitar todas as pessoas como membros constituintes dessa mesma ordem pública. Essa concepção inclui, portanto, o entendimento de que o Estado não pode desrespeitar os direitos de seus próprios cidadãos, tratando os criminosos como “inimigos internos” que precisam ser combatidos com toda a “fúria”, pois isso torna as relações ainda mais violentas e aumenta a sensação de insegurança da população.<sup>54</sup> Afinal, o Estado não pode querer eliminar os conflitos existentes na sociedade, pois isso significaria a destruição da própria sociedade, o que, por sua vez, levaria ao desaparecimento do Estado.<sup>55</sup> Portanto, a partir do momento que os governos tiverem suas atenções voltadas para a necessidade de desenvolver políticas que priorizem a administração ou a mediação de conflitos com o apoio e a participação do cidadão, procurando descobrir aqueles problemas que mais lhe incomodam para, a partir daí, planejar suas ações e proporcionar a melhoria da qualidade geral de vida nas comunidades, será possível vislumbrar um Estado efetivamente democrático.

As propostas de políticas democráticas aqui discutidas não pretendiam resolver todos os problemas relacionados à criminalidade e à desordem, mas sim apresentar um caminho para a mudança considerável no elevado quadro de crime, violência e medo do crime que se instalara no Brasil, principalmente em grandes centros urbanos como o Rio de Janeiro. O objetivo dessas políticas é reduzir consideravelmente o índice de criminalidade e de insegurança na sociedade, priorizando as estratégias preventivas e contando com o apoio do cidadão.<sup>56</sup> As referidas políticas pretendem reduzir, também, os lamentáveis, e freqüentes, casos de violência e demais arbitrariedades policiais contra os cidadãos, principalmente aqueles pertencentes às camadas sociais populares. As

---

<sup>54</sup> Cano (1998:205-229), analisando os índices de homicídio entre janeiro de 1993 e julho de 1996, observou que os números dobraram no período em que foram implantadas e multiplicadas as premiações e promoções por bravura na política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro – maio de 1995 a julho de 1996, período em que o General Nilton Cerqueira administrou a Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro. Musumeci (2002:01-08) verificou, após a análise de uma pesquisa da UNESCO sobre o crescimento dos índices de homicídio nos estados brasileiros, em 2000, a contribuição da violência policial e o fácil acesso às armas de fogo para o crescimento desses crimes.

<sup>55</sup> Como salienta Brodeur (2002:264), referindo-se ao entendimento de Durkheim, é inconcebível uma sociedade sem crime e desordem. Uma das justificativas que poderiam ser dadas a essa afirmação é o fato de o crime ser um fenômeno político, ou seja, a delimitação dos comportamentos sociais considerados criminosos é feita por alguns grupos sociais, e podem mudar de tempos em tempos, ou de uma sociedade para a outra. Porém, a compreensão desse entendimento requer o abandono da crença de que o crime é um mal ou uma doença.

<sup>56</sup> As experiências em países como os Estados Unidos, Canadá, entre outros, mostram que isso é possível.

referidas práticas têm se mostrado ineficazes no controle do crime e da desordem, produzindo o efeito inverso, de aumentar os atos de violência nas relações entre polícia e cidadão, assim como entre os cidadãos.<sup>57</sup> Além disso, ações violentas, arbitrárias ou discriminatórias da polícia geralmente exacerbam as hostilidades da população em face dos policiais, além de agravarem cada vez mais a desconfiança em relação aos policiais.

Nesse sentido, merecem destaque, ainda, as observações de Muniz (1999:64) no tocante à participação dos cidadãos na preservação da ordem pública, pois a autora esclarece que quando se fala, nos Estados democráticos, que é de todos a responsabilidade pela construção de sociedades seguras, não se pretende diminuir ou amenizar o dever do poder executivo contemporâneo, mas afirmar que sem o auxílio dos “atores” sociais, continuará sendo inviável a sustentação dessa ordem.

Tudo isso indica que, não havendo a finalidade de insistir em “colocar vinho velho em garrafas novas”, ou “produzir mais do mesmo”, o provimento de segurança pública, em sociedades democráticas, pressupõe o desenvolvimento de políticas de segurança pública que representem mudanças efetivas nos valores e comportamentos de governantes, administradores públicos, policiais e da própria sociedade. Parece ser importante um engajamento, dos interessados em reformas democráticas, no sentido de romperem com a tendência conservadora ainda presente na realidade brasileira. A tendência conservadora somente admite a mudança da quantidade do que se faz, ou seja, “aplicação de um verniz”, “uma tintura diferente”, sem “alterar a máquina”, para que ela continue “fazendo tudo o que sempre fez” (Soares, 2000:129). Se não houver a intenção de continuar atribuindo às Secretarias de Segurança Pública e às polícias, somente, a função de prender os “bandidos” que agredem a ordem pública, comparando-as, usando as palavras de Soares (2000:128-129), a um pintor - a quem cabe pintar as paredes quando aparecem manchas -, essas mudanças se mostram necessárias.

O esforço do governo – e dos departamentos de polícia – é necessário para colocar em prática as mudanças. Além de dar suporte financeiro aos departamentos de polícia e determinar que sigam as diretrizes básicas contidas nas leis e nos regulamentos, mostra-se essencial a crença do governo nessas mudanças. Dessa forma, o convencimento da

---

<sup>57</sup> A morte brutal de 29 pessoas por policiais militares, em municípios da Baixada Fluminense, no dia 31 de março de 2005, denominada “Chacina da Baixada”, demonstra um traço ainda presente na realidade social do estado. Um episódio recente de violência e ilegalidade da ação policial no Rio de Janeiro, que teve grande repercussão nos meios de comunicação, provocando a indignação da sociedade.

sociedade a livrar-se de preconceitos e valores culturais até então considerados inquestionáveis pode se tornar mais fácil. A utilização de dados científicos – experimentos, dados estatísticos, pesquisas – e o planejamento são etapas igualmente necessárias da reforma.

Considerados esses requisitos prévios, há ainda aqueles cuja observação pelos reformadores pode ser decisiva para a implementação das mudanças. A atenção às dificuldades - algumas são previsíveis, mas surgirão outras inesperadas – encontradas ao longo do processo de reforma é um deles. A preocupação com os resultados pretendidos a médio e longo prazo - haverá inúmeras cobranças de resultados visíveis e imediatos – aparece como um fator primordial à consistência das mudanças. No que tange às transformações na forma de pensar e agir da Polícia destacam-se: a redefinição dos critérios de admissão, formação, treinamento e avaliação dos agentes policiais e o estímulo aos departamentos no processo de mudança, o que pode ser feito com a criação de recompensas ou premiações àqueles agentes que se mostrarem comprometidos com a nova filosofia e as novas estratégias. A transposição das dificuldades e a apreensão dos resultados pretendidos dependem do acompanhamento (monitoramento) das reformas e da avaliação dos resultados. As críticas de que, provavelmente, serão alvo as medidas adotadas podem representar um fator positivo, desde que tais críticas sejam vistas como um desdobramento normal de qualquer processo de mudança, principalmente no que diz respeito à democratização de políticas públicas. O avanço das transformações carece, em última análise - e associado a outros fatores - da firmeza de suas idéias.

A preocupação com reformas efetivas na área de segurança pública, pautadas nos valores democráticos e em estratégias de mediação de conflitos mais eficazes, sugere a discussão de um tema que promete atender às finalidades propostas acima: o policiamento comunitário. O modelo comunitário pretende redefinir a filosofia e as estratégias de ação da polícia moderna, para que ela oriente suas ações nos princípios democráticos e consiga, com o auxílio da comunidade e enfatizando estratégias preventivas de controle do crime e da desordem, reduzir não só o crime e a desordem, mas também o medo da população em relação a esses fatos.

## 1.2. Crises das instituições policiais e as propostas de mudança: a experiência norte-americana e as particularidades da polícia brasileira

A existência da polícia profissional, nos moldes da organização policial moderna, relaciona-se, entre outros fatores, às críticas da sociedade ocidental às impropriedades e violências dos meios de controle social utilizados pelas forças policiais e pelo Exército, e às reivindicações por uma instituição comprometida com o controle social nos tempos de paz. Logo, torna-se primordial situar alguns elementos decisivos para a constituição das organizações policiais modernas. Muniz (1999:25-26) lembra que a luta pelos direitos civis estava originalmente comprometida com a criação das forças policiais modernas ou profissionais, ou seja, que as polícias profissionais surgiram como uma “resposta civilizada” às insatisfações públicas relativas às arbitrariedades oriundas do uso particular da força e pelas intervenções descontínuas e desproporcionais do exército nos conflitos sociais. Começava-se a distinguir a ação do exército, com o máximo emprego da violência para coagir o inimigo na guerra, da ação policial, com o uso mínimo da força necessária para compelir a obediência individual e coletiva nos tempos de paz.

A polícia ostensiva conhecida nos dias de hoje, e mencionada como a base da instituição em todo o mundo, tem sua origem, conforme afirma Bittner (2003:41), no artigo intitulado *Policiamento em Áreas Deterioradas: um Estudo da Manutenção da Paz*, na Polícia Metropolitana de Londres, projetada por Sir Robert Peel, tendo sido criada em 1829 para substituir um sistema antiquado e corrupto de aplicação da lei, em um período no qual seus planejadores desejavam criar um instrumento que não pudesse ser facilmente usado no jogo interno do poder político, e que, ao contrário, pudesse instaurar e manter condições favoráveis à indústria, ao comércio e à vida civil urbana em geral.<sup>58</sup>

James J. Fyfe, Jack R. Greene e William F. Walsh (1997:6-8), no livro *Police Administration*, reportam-se à Polícia Metropolitana de Londres como uma força policial organizada e paga, administrada em turnos para fornecer o serviço de ronda a pé

---

<sup>58</sup> Peel ocupava a função de Secretário do Interior do governo Tory do Duke de Wellington, sendo um dos responsáveis pelo projeto de criação da Polícia Metropolitana de Londres.

na metrópole londrina, referindo-se, em seguida, ao princípios defendidos por Peel no tocante ao mandato policial. Esses princípios consistem:

“1.The basic mission for wich the police exist is to prevent crime and disorder as an alternative to their repression by military force and severity of legal punishment.

2.The ability of the police to perform their task is dependent on public approval of their existence, actions, behavior, and on the ability of the police to secure public respect.

3.The police must secure and maintain the respect and the approval of the public as well as the cooperation of the public in the task of observance of laws.

4.To recognize always that the extent to wich the cooperation of the public can be secured diminishes, proportionately, the necessity for the use of physical force and compulsion for achieving police objectives.

5.To seek and to preserve public favor, not by catering to public opinion, but by constantly demonstrating absolutely impartial service to law, in complete independence of policy, and without regard to the justice or injustice of the substance of individual service and friendship to all members of the public without regard to their wealth or social standing; by ready offering of sacrifice in protecting and preserving life.

6.To use physical force only when the exercise of persuasion, advice and warning is found to be insufficient to obtain public cooperation to an extent necessary to secure observance of law or to restore order; and to use only the minimum degree of physical force wich is necessary on any particular occasion for achieving a police objective.

7.To maintain at all times a relationship with the public that gives reality to the historic tradition that the police are the public and the public are the police; the police being only members of the public who are paid to give full-time attention to duties wich are incumbent on every citizen, in the interests of community welfare and existence.

8.To recognize always the need for strict adherence to police executive functions, and to refrain from even seeming to usurp the powers of the judiciary or avenging individuals or the state, and of authoritatively judging guilt and punishing the guilty.

9.To recognize always that the test of police efficiency is the absence of crime and disorder, and not the visible evidence of police action in dealing with them”. (Fyfe *et alli*, 1997, p. 08)

Os princípios idealizados por Peel ao projetar a Polícia Metropolitana de Londres, a primeira organização policial profissional que substituiu as atividades artesanais de policiamento, demonstram a sua intenção de criar uma força policial que tivesse funções próprias e distintas daquelas desempenhadas pelo exército ou outras formas de policiamento – como o policiamento privado.<sup>59</sup> Segundo Muniz (1999:29), os diversos

---

<sup>59</sup> Peel e seus colaboradores tinham consciência de que o projeto de uma nova força policial – moderna e profissional – somente venceria as resistências no Parlamento inglês e na população se em nada lembrasse a *police* francesa, a qual havia sido uma polícia do Estado como um instrumento de tirania (Reiner *apud* Muniz, 1999:28). Segundo Muniz (1999), o modelo francês de policiamento agregava missões distintas em uma única instituição, consistindo na união do que hoje se distinguem como: polícia de fronteiras, polícia política, serviço de contra-espionagem, força paramilitar de ação interna e defesa territorial, polícia de costumes, polícia judiciária, polícia investigativa e polícia ostensiva.

episódios de violência, tumultos urbanos e crimes violentos ocorridos em Londres no ano de 1820, associados às falhas do uso da repressão armada e dos mecanismos privados de provimento da ordem – milícias, xerifados, *constable* etc. –, na manutenção da paz, gerava insatisfações e insegurança na população.<sup>60</sup> A autora (1999:30-31) acrescenta que os ingleses queriam uma organização que sustentasse a ordem pública, fizesse cumprir a lei e “mantivesse” a paz nas cidades, não interviesse nas lutas políticas e conquistas civis, nem violasse a privacidade da população.

As medidas de prevenção ao crime e à desordem passaram a ser priorizadas, e suas atividades e comportamentos, assim como a própria existência da organização policial, seriam aceitos e aprovados pelo público. O bom desempenho da polícia, ao aplicar a lei, tornou importante o apoio e a cooperação do público, pois, quanto maior fosse o respeito e a confiança do público na polícia, tenderia a diminuir a necessidade de uso da força para alcançar os objetivos do policiamento. Para conquistar e preservar o respeito e a cooperação do público, a polícia precisaria demonstrar que suas atividades seriam desempenhadas de forma imparcial e independente de influências políticas, considerando-se sempre que seus serviços seriam prestados de maneira igual para toda a população inglesa. O uso da força física, intrínseco à autoridade policial, e limitada na lei, não poderia ultrapassar o mínimo necessário em cada circunstância particular, quando a persuasão, o aconselhamento e a advertência fossem insuficientes para obter a cooperação do público. A polícia deveria confirmar, no exercício de suas funções, a tradição de que o polícia é o público e o público é a polícia, ou seja, que sua existência se justificava na necessidade de autorizar alguns membros da sociedade civil para dar atenção, a todo tempo, a obrigações da responsabilidade de todo cidadão, no interesse do bem-estar da comunidade. Havia a intenção, também, de evitar que o policial utilizasse conceitos prévios no exercício de suas atribuições, ou tomasse para si funções que não lhe são próprias – e.g., julgamento prévio ou aplicação de punições.

O arranjo policial projetado por Peel já previa a necessidade de distinção entre as atividades paramilitares, exercidas a partir de uma filosofia combatente, e as atividades desempenhadas por uma organização pública autorizada e preparada para o provimento

---

<sup>60</sup> As características políticas e sociais da Inglaterra também contribuíram para a criação desse sistema policial (Fyfe et alli, 1997:09). Suas características políticas consistiam em um governo central forte, com uma aristocracia estabelecida, uma classe média, um poder judiciário independente e um serviço civil forte (Fyfe et alli, 1997). Existia divisão de classes, juntamente com as agitações sociais, mas o país continha uma população de certa forma homogênea e um corpo de lei estabelecido (Fyfe et alli, 1997).

da ordem pública por meios pacíficos. A legitimidade conferida em lei a um grupo de indivíduos capacitados para o exercício dessas atividades civis passa ter o condão de restringir o uso da força física a esse grupo, para casos de extrema necessidade. As reformas planejadas e colocadas em prática nas polícias modernas pretendem alcançar, de certa forma, os mesmos objetivos de fazer da atividade policial um mecanismo de controle social legítimo ao provimento da ordem pública interna, por meios pacíficos. Em suma, uma primeira interpretação desses princípios, que desconsiderasse o contexto político e social em que foram elaborados, levaria ao entendimento de que se enquadram perfeitamente aos anseios dos reformadores de polícia contemporâneos.<sup>61</sup>

Nos Estados Unidos, nos séculos XVII e XVIII, o processo de aplicação da lei e administração da justiça era baseado na tradição inglesa, mas modificado conforme seu desenvolvimento político, social e cultural (Fyfe et alli, 1997:09).<sup>62</sup> O sucesso e a aceitação da Polícia Metropolitana de Londres, entre os ingleses, resultaram em demandas pela adaptação de um sistema policial similar nas cidades norte-americanas (Fyfe et alli, 1997:10).<sup>63</sup> O modelo profissional de policiamento constitui, portanto, a base do policiamento moderno.

As instituições policiais vêm sofrendo inúmeras transformações ao longo de sua existência, o que se justifica pelas constantes mudanças no espectro da cidadania e dos direitos civis pelas quais vêm passando as sociedades modernas. Ao mesmo tempo em que representou um grande avanço para o policiamento, o modelo profissional de gestão da polícia passou a ser alvo de críticas e insatisfações.<sup>64</sup> Essas críticas e insatisfações adviriam, em grande parte, das transformações pelas quais passava a sociedade em diversos países, associadas às deficiências observadas nas estratégias convencionais de policiamento introduzidas pelo modelo profissional. Uma consequência natural desses

---

<sup>61</sup> O modelo de policiamento planejado por Peel e seus colaboradores não vigorou nas colônias inglesas, nas quais os arranjos de policiamento aproximavam-se da polícia à moda de França (McCormic e Visano *apud* Muniz, 1999:31).

<sup>62</sup> Em tempos coloniais, o sistema norte-americano de policiamento empregava mecanismos privados de provimento da ordem – xerifados, *constable*, guardas civis (Fyfe et alli, 1997:09).

<sup>63</sup> Nova York, em 1845, tornou-se a primeira cidade norte-americana a estabelecer uma força policial que se aproximava, ainda que de forma imprecisa, aos padrões londrinos de policiamento (Fyfe et alli, 1997:10).

<sup>64</sup> No momento em que surgiam as insatisfações e críticas da sociedade em relação às estratégias enfatizadas pelo modelo profissional surgiam as teses de defesa do modelo de policiamento comunitário.

fatos foi a propagação de pesquisas sobre a organização e as práticas convencionais dos departamentos de polícia.<sup>65</sup>

Para compreender em que se fundamentam as discussões a respeito do modelo profissional, passa a ser essencial a análise do contexto político e social em que fora criado, assim como os motivos pelos quais, não obstante representar um avanço para o policiamento, sua filosofia mostrou-se limitada para dar conta desses avanços e realizar sua função principal, o controle do crime, de forma satisfatória. Tal modelo foi implantado, no ano de 1906, como uma resposta à baixa institucionalização e à debilidade organizacional das polícias americanas, que representavam um instrumento de “manobras políticas”, impregnada pela corrupção (Fyfe et alli, 1997:11). Esses incidentes relacionavam-se à falta de controle das atividades policiais, que serviam como um mecanismo de sustentação do poder e dos interesses políticos locais, e ao desencadeamento de relações pouco amistosas entre a polícia e o público (Fyfe et alli, 1997:12).

Em um momento (século XX) no qual diversos países do ocidente vivenciavam transformações políticas e sócio-econômicas, e inovações tecnológicas, fora proposto um modelo de policiamento – tradicional ou profissional – cujo objetivo principal era afastar a polícia de qualquer influência política, e torná-la eficaz no controle da criminalidade. A análise do processo de reforma consistente na profissionalização das polícias mostra-se fundamental, também, por trazer ao debate aspectos da função policial que continuam a desafiar os administradores de polícia nos tempos atuais. A referência aos princípios básicos desse modelo de policiamento, aos fatores que contribuíram para sua implantação e às críticas por ele sofridas se fará por meio de análise das experiências vividas nos Estados Unidos, tendo em vista que o processo de constituição de uma perspectiva profissional se deu de maneira mais incisiva naquele país. Por outro lado, no início dos anos 1960 começavam a ser questionadas a filosofia e as práticas tradicionais de policiamento naquele país.

Ao tratarem da implementação do modelo tradicional nos Estados Unidos, Fyfe et alli (1997:11-12) afirmam que, após a primeira tentativa de reforma da polícia norte-americana no final do século XIX, uma nova reforma foi dirigida por administradores de polícia no início do século XX, no sentido de garantir uma polícia neutra, apolítica,

---

<sup>65</sup> Na década de 1950 já eram desenvolvidos estudos nos Estados Unidos a respeito das lacunas existentes entre a imagem ideal da polícia e a realidade do policiamento no referido período (Fyfe et alli, 1997:18).

eficiente, que tivesse suas atividades, assim como o arbítrio do agente policial, controladas pela administração policial.<sup>66</sup> Os administradores policiais rejeitavam a política como a base exclusiva da legitimidade policial e procuraram estabelecer um novo mandato policial baseado na lei, nos métodos científicos de investigação e na visão que tinham de profissionalismo policial (Fyfe et alli, 1997:12-13). Havia a intenção de substituir os departamentos de polícia politicamente conduzidos por uma função policial consistente no controle do crime (Fyfe et alli, 1997). A instituição policial, naquele momento, tinha suas ações pautadas pela vontade política dominante, advindo daí sua autorização para atuar de forma ilimitada, ao sabor das conveniências do governante, na intervenção de relações sociais, ou seja, a atuação policial pouco respeitava os critérios de justiça e não se orientava por preceitos legais (Fyfe et alli, 1997:13). Por outro lado, em razão de sua instrumentalidade política, a polícia era constantemente acionada para a realização de atividades que não estavam ligadas ao controle do crime, motivo pelo qual os reformadores entenderam necessária a restrição do mandato policial. O mandato policial deveria estar limitado ao que fosse determinado em lei, no tocante ao controle do crime.

Albert J. Reiss Jr. (2003:72), ao tratar, em 1992, da *Organização da Polícia no Século XX*, divide o processo de reforma em duas etapas. Segundo o autor, na primeira etapa os membros estavam comprometidos com uma comunidade profissional cujas normas de subordinação e trabalho os colocavam à parte da comunidade que policiavam, o que se deu com a substituição do critério de indicação e promoção de oficiais por padrões de mérito; o critério de distribuição racional, por demanda, do serviço policial substituiu o critério que respondia a necessidades políticas. Na segunda etapa foi reestruturada a cobertura territorial do policiamento, graças às inovações tecnológicas presenciadas no século XX, as quais viabilizaram a substituição da patrulha a pé pela patrulha motorizada e a centralização do comando (Reiss in Tonry e Morris, 2003). Reiss (2003:86-88) diz que essa burocratização, parcial e seletiva, dos departamentos de polícia, trouxe consequências como a neutralidade política e a confiabilidade legal da polícia, ao estabelecer um sistema hierárquico de comando e

---

<sup>66</sup> As tentativas iniciais de reforma nos departamentos de polícia municipais da América, no final do século XIX, não alcançaram o propósito de libertar a polícia das influências políticas municipais (Fyfe et alli, 1997:12). O Departamento de Polícia de Boston [Boston Police Department], no período de 1906 a 1918, foi um dos primeiros a se aproximar dos ideais propostos pelos reformadores (Fyfe et alli, 1997).

controle, mudanças na mobilização do emprego e aumento da complexidade da estrutura de organização, com o aumento da especialização nas tarefas.

Um dos grandes reformadores desse período, vindos de dentro da polícia, August Vollmer é citado por Fyfe *et alli* (1997:13-14) como o criador desse movimento nos EUA – a saber, de redefinição da função policial, com a ênfase na “luta contra o crime” por meio da aplicação da lei, ou seja, sob o império da lei.<sup>67</sup> De acordo com os autores (Fyfe *et alli*, 1997), Vollmer contribuiu para o estabelecimento de um programa de nível universitário para treinamento da polícia, além de defender a utilização de conceitos tirados do campo administrativo, sociológico, da psicologia, assim como o recurso à tecnologia moderna na polícia. O ensino e o treinamento do agente policial, até então considerados de menor importância e, por isso, não exigidos, tornaram-se essenciais à redefinição de suas atribuições. A formação universitária, com a utilização de conceitos vindos de campos distintos, chama a atenção para a necessidade de proporcionar uma educação profissional ao policial. Tais medidas proporcionariam o reconhecimento da atividade policial como uma profissão.

O. W. Wilson - aluno de August Vollmer e seu protegido -, por sua vez, aparece como o principal fomentador dessa estratégia de reforma organizacional, tendo sido sua a proposta de controle administrativo forte através de uma estrutura de comando centralizada, estruturas organizacionais rigidamente hierarquizadas e eficiência operacional (Fyfe *et alli*, 1997).<sup>68</sup> O. W. Wilson sustentou também a utilização de patrulhas motorizadas em número bem superior ao patrulhamento a pé, o uso do sistema de comunicação por rádio, e o controle do crime por meio de patrulhamento preventivo, por acreditar que um patrulhamento preventivo motorizado realizado aleatoriamente, e orientado por rádio, seria capaz de abastecer a polícia de um método rápido de resposta ao crime e criaria uma sensação de onipresença - a polícia estaria em todo lugar, podendo atender aos chamados da população e engendrar medo nos criminosos (Fyfe *et alli*, 1997:14). Tal como demonstrado por Fyfe *et alli*, a patrulha motorizada corresponde a uma das maiores aquisições tecnológicas do policiamento moderno, não se podendo prescindir de sua utilização nem considerá-la de pouca serventia, pois, assim

---

<sup>67</sup> Vollmer foi Chefe de Polícia em Berkeley, California, entre 1905 e 1932, tendo tirado licença desse departamento por um ano para assumir o Departamento de Polícia de Los Angeles (Fyfe *et alli*, 1997:13).

<sup>68</sup> O referido autor foi Chefe de Polícia em Fullerton, Califórnia, no ano de 1925, e em Wichita, Kansas, entre 1928 e 1939; e superintendente do Departamento de Polícia de Chicago, de 1960 a 1967 (Fyfe *et alli*, 1997:13-14).

como as demais instituições do Estado, a polícia precisa acompanhar os avanços tecnológicos pelos quais passa a sociedade. Questionar-se-ia, mais tarde, a forma como a patrulha motorizada era empregada, e muitas vezes priorizada entre as estratégias de atuação da polícia. Mostrou-se inconsistente a afirmação de que o patrulhamento motorizado, sem o contato com o público, é o melhor meio de controlar o crime.<sup>69</sup> Primeiro, pelo fato de a vítima muitas vezes esperar passar um tempo para comunicar o crime à polícia, segundo, porque muitos crimes não são comunicados à polícia, e pela inexistência de vítima em determinados crimes, fatores que também interferem no tempo de resposta da polícia (Fyfe et alli, 1997:19). A falta de comunicação com o público, no sentido de conhecer seus problemas, acarretou maiores dificuldades à instituição na tentativa de prevenir crimes, além de alimentar, pelo isolamento institucional da polícia, um sentimento de desconfiança e hostilidade entre a polícia e o cidadão (Fyfe et alli, 1997).

Os princípios básicos desse modelo de policiamento merecem ser destacados por sintetizarem as idéias dos reformadores da época:

- “1.The primary function of policing is crime control.
- 2.Police departments should be independent of politics.
- 3.Effectiveness and efficiency result from a highly centralized command structure and standardized operating procedures.
- 4.The police organization should be hierarchical and subdivided according to a division of labor and task specialization.
- 5.Officers should be selected on the basis of established recruitment standards.
- 6.Officers should be well trained and disciplined.
- 7.Preventive random motorized patrol deters crime.
- 8.Policing should use modern technology.
- 9.Police officers should enforce laws impartially.
- 10.Crimes are solved by scientific investigative methods”. (Goldstein *apud* Fyfe et alli, 1997:15)

Conforme mencionado acima, nas primeiras décadas do século XX começou a despontar um movimento de reforma que, tendo entre seus principais adeptos os administradores de polícia, pretendia afastar a polícia das ingerências políticas locais, transformando-a em uma instituição burocrática - com uma estrutura de comando

---

<sup>69</sup> Estudos conduzidos nos anos 1970 – Kansas City, Missouri, Preventive Patrol Experiment, entre outros - concluíram que estratégias policiais tradicionais, como o patrulhamento aleatório por uma polícia motorizada e a resposta rápida por chamada de serviço, não são, em geral, táticas de controle do crime muito eficazes, além de não afetarem o sentimento de medo do crime do cidadão, revelando o impacto limitado dessas inovações (Fyfe et alli, 1997:19). No mesmo sentido os estudos patrocinados pelo Instituto Nacional de Justiça (National Intitute of Justice) para diferenciar as estratégias de resposta utilizadas pelos departamentos de polícia em Wilmington, Delaware, e Birmingham, Alabama (Fyfe et alli, 1997).

centralizada e hierarquizada -, profissional, com a função principal de controle do crime com base na lei, e utilizando o patrulhamento motorizado na repressão e prevenção do crime.<sup>70</sup> Pode-se afirmar, nessa linha de raciocínio, e após verificar a importância de August Vollmer e O W. Wilson para a expansão dessas idéias, que entre os anos de 1930 e 1970 uma forma de polícia profissional, burocrática, racional e legal começou, lentamente, a dominar o policiamento, e uma nova liderança administrativa baseada nesses princípios emergia (Fyfe et alli, 1997:13-15).

Falando das diretrizes do modelo profissional, Fyfe et. alli (1997:15) reportam-se a William H. Parker, chefe do Departamento de Polícia de Los Angeles de 1950 a 1966, como o principal exemplo de aplicação desse modelo nos Estados Unidos. Segundo os autores, ele transformou um corrupto departamento policial no principal modelo nacional de profissionalismo burocrático. Utilizando-se de uma forte disciplina e tratando dos problemas internos diretamente, Parker resgatou o respeito do público e libertou seu departamento da interferência política (Fyfe et alli, 1997). Porém, ao mesmo tempo em que a experiência vivida por Willian H. Parker no período que foi chefe do Departamento de Polícia de Los Angeles é utilizada para demonstrar os benefícios do modelo profissional para a polícia norte-americana, revela uma administração extremamente autoritária e inacessível a críticas (Fyfe et alli, 1997:15). Como se vê, o modelo tradicional foi o responsável pela equiparação do trabalho policial a uma profissão respeitada e independente das influências políticas. No entanto, as estratégias de atuação escolhidas começaram a esbarrar nos direitos dos cidadãos, principalmente os de classes minoritárias, e a se apresentar como pouco eficazes no controle do crime, o que suscitou críticas e despertou o interesse por mudanças.

As críticas a que se refere o parágrafo anterior estão relacionadas à criação de departamentos de polícia fechados, voltados para a organização interna, legalistas, formalizados e rígidos (Fyfe et alli, 1997:16). Como estavam excessivamente preocupados com a sobrevivência organizacional e a eficiência, e cuidadosos em manter

---

<sup>70</sup> Bayley (2003:539-576), no texto *Comparando a organização das polícias em países de língua inglesa*, descreve o grande número de forças policiais autônomas nos EUA; o número estimado para 1987 foi de 15.118, constituído por 11.989 forças locais, 3.080 departamentos de xerife dos condados e quarenta e nove forças estaduais. Trata-se de um sistema de forças policiais autônomas, com propósitos gerais, o que significa dizer que elas são criadas, apoiadas e dirigidas por unidades de governo que não podem ser controladas pelas demais unidades de governo (Bayley, 2003:541). O autor (2003:550) atenta para o fato de que, apesar da enorme variação no tamanho das forças policiais, a estrutura formal de comando é invariável.

distância das influências da política e dos cidadãos, os administradores de polícia não atentavam para as carências das comunidades que serviam, levantando “barreiras” entre a polícia e os cidadãos (Fyfe et alli, 1997). Esse distanciamento é uma das causas da proliferação, no início dos anos 1960, de controvérsias acerca do rumo seguido por diversos departamentos de polícia (Fyfe et alli, 1997). Começava-se a questionar, naquele momento, a veracidade de algumas perspectivas construídas pelos defensores e aplicadores do modelo profissional.

Analisando as causas do isolamento da polícia em relação ao público – a finalidade de controlar a corrupção e responder rapidamente aos chamados –, Reiss (2003:65-68) adverte que os responsáveis por esse modelo de policiamento não imaginaram que os avanços tecnológicos – aquisição do carro de patrulha, rádio, telefone, computador – produziram um efeito inverso, o crescimento do número de chamados maior do que os recursos dos departamentos para lidar com eles. A solução encontrada inicialmente, segundo Reiss (2003:67), foi o estabelecimento de prioridades de decisão pelo tipo de chamado, o que teve o condão de enfraquecer a premissa de que o atendimento rápido possibilitaria a prisão de um número maior de criminosos. Não se imaginava, continua o autor (2003:66-67), que o isolamento da polícia em relação ao público ao qual ela devia servir – um dos maiores impactos da tecnologia, dado o alto grau de centralização burocrática do comando e do controle – traria maiores dificuldades à polícia na realização de suas atividades e contribuiria para o sentimento de desconfiança do público, quando este percebesse que a mesma não estava lidando com os problemas da comunidade. Certamente, não era essa a intenção dos reformadores ao projetarem o modelo profissional, pois os mesmos acreditavam que a patrulha motorizada também poderia ser eficaz na prevenção ao crime, desde que se tornasse uma presença marcante nas ruas, motivo pelo qual a polícia poderia prescindir da proximidade com o público. No entanto, além de os departamentos priorizarem o atendimento de chamados, deixando a patrulha motorizada aleatória em segundo plano, a falta de contato com o público impedia o conhecimento dos problemas da população.

Nos anos de 1960 e 1970 a sociedade norte-americana experimentou um período de intensa agitação social e mudança, envolvendo os movimentos pelos direitos civis e contra a guerra do Vietnã, o aumento da criminalidade, do medo e da desordem nas cidades (Fyfe et alli, 1997:16). Os movimentos pelos direitos civis e contra a guerra do

Vietnã, fortalecidos quando universitários de classe média passaram a protestar e entrar em conflito com a polícia, questionavam também a legitimidade da polícia (Fyfe et alli, 1997:16-17).<sup>71</sup> Os atos violentos e discriminatórios praticados pela polícia contra os cidadãos minoritários americanos, e o uso arbitrário da força contra os protestantes, fizeram com que os policiais fossem interpretados como os agentes que mantinham a ordem em detrimento da justiça (Fyfe et alli, 1997). O aumento da taxa de crime e do medo do crime, por sua vez, levou os cidadãos a questionar a habilidade da polícia para controlar o crime (Fyfe et alli, 1997:16). Enquanto isso, o crescimento do número da desordem urbana, presenciado em diversas comunidades minoritárias norte-americanas entre 1963 e 1968, foi atribuído, entre outros fatores, ao uso de táticas de patrulhamento agressivas contra as minorias (Fyfe et alli).<sup>72</sup> Em meio a essas críticas, o policiamento norte-americano instalara-se em um período de crise, o que levou ao florescimento de debates e estudos sobre a natureza da polícia e do sistema de justiça (Fyfe et alli, 1997:18).<sup>73</sup>

Em 1970, no artigo *As Funções da Polícia na Sociedade Moderna: uma revisão dos fatores históricos, das práticas atuais e dos possíveis modelos do papel da polícia*, Bittner (2003:94) afirmava que naquele momento a polícia, apesar de conseguir avançar com as reformas do modelo tradicional, ainda projetava uma imagem tão ruim quanto a que possuía no passado, o que se devia a alguns acontecimentos, dentre os quais a hostilidade das minorias e dos jovens em relação à polícia, notícias de elevação dos índices de criminalidade e relatos de desordens públicas.<sup>74</sup>

No entanto, há outra questão em jogo quando se fala dos atos arbitrários da polícia. Nas décadas de 1960 e 1970, a população de classe média norte-americana –

---

<sup>71</sup> Uma questão é colocada por Bayley (2001:22) ao tratar da legitimidade: Quando a força policial perde legitimidade e não é mais aceita pelos membros da comunidade ela deixa de constituir uma força policial? Segundo o autor, ela não deixa de ser uma força policial imediatamente, o que explica a existência de uma força policial inaceitável, ilegítima, não-autorizada, e até mesmo ilegal.

<sup>72</sup> A Comissão Kerner, 1967-1968, identificou entre as causas principais desses distúrbios o racismo institucional e a ação da polícia em relação às comunidades minoritárias (Fyfe et alli, 1997:16-17).

<sup>73</sup> Fyfe et al (1997:18-19) citam, ainda, os estudos produzidos por William Westley (1951, publicado em 1970), Wayne La Fave (1965), Jerome H. Skolnick (1966), Artur Niederhoffer (1966), Egon Bittner (1970), James Q. Wilson (1968), e Albert J. Reiss Jr. (1971), os quais proporcionam descrições e análises do real trabalho policial.

<sup>74</sup> Ao falar da frequência com que as minorias étnicas e raciais, os pobres que habitavam as favelas urbanas e os jovens em geral eram alvos de abusos policiais, Bittner (2003:102-105) deixa claro que o tratamento diferenciado, ou preconceituoso, dado pela polícia às pessoas pelo simples fato de pertencerem a determinados segmentos da sociedade – confirmando que a atividade policial é muito mais direcionada a quem a pessoa é do que ao que ela faz – coloca-se desde a criação da polícia, justificada no controle das chamadas “classes perigosas”.

universitários – começou a ir para as ruas protestar contra a Guerra do Vietnã e a favor dos direitos civis. Nesse instante, a polícia passou a cometer atos abusivos também contra essas pessoas, em nome do restabelecimento da ordem, o que causou indignação e proliferação de protestos. Percebeu-se que a maneira, freqüentemente violenta ou abusiva, com a qual o policial lidava com os incidentes de desordem, ao invés de diminuir as tensões, produzia um efeito inverso. No momento em que a polícia passou a fazer uso excessivo da força também contra os estudantes universitários, as classes minoritárias, que há muito eram vítimas de ações violentas e discriminatórias, puderam ser “ouvidas”.

Entre os diversos estudos realizados em tal período, dois deles, conduzidos pela Comissão Presidencial de Aplicação da Lei e Administração da Justiça (President’s Commission on Law Enforcement and Administration of Justice), 1967, e the National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals, 1973, e citados por Fyfe et al (1997:18), mostraram preocupação com a mudança dos departamentos - organização, pessoal, educação, treinamento e administração -, e com as questões envolvendo a função da polícia, sua responsabilização e a relação com a comunidade a qual serve. Pode-se afirmar, portanto, que os estudos sobre a polícia não são “obra” do acaso, mas fruto de um período turbulento pelo qual passava a sociedade americana. A crise se tornava mais intensa cada vez que a polícia cometia atos violentos contra a população, e à medida que aumentavam os índices de crime e desordem.

No “campo” de debates que emergiam em meados do século XX, a restrição do mandato policial ao que estivesse previsto nos regulamentos, com um controle rígido sobre sua atividade e a proibição de contato com a população suscitou questionamentos no tocante ao real significado do trabalho policial.<sup>75</sup> Os fomentadores do modelo profissional entendiam que a limitação do mandato policial ao que estivesse previsto em lei e nos regulamentos justificava-se pelos riscos de conferir liberdade de ação ao policial no exercício de suas atividades. Em nome do controle interno rígido sobre as atividades do agente policial, e da disciplina, os departamentos preocupavam-se com o estabelecimento de regras gerais que informassem ao policial tudo o que ele não poderia fazer. No entanto, as orientações sobre como o policial deveria agir em determinadas circunstâncias – determinadas porque não seria possível prever todas as situações com

---

<sup>75</sup>Theodomiro Dias Neto (2003:17-18) refere-se ao maior número de solicitações relacionadas a problemas diversos à ocorrência de crimes para falar da falsa imagem que se fazia da função policial.

as quais ele se depara – foram esquecidas, gerando um grande “vazio” entre o que se espera do policial e aquilo que ele realmente faz.

Bittner (2003:97), demonstrando estar equivocado o entendimento de que a discricionariedade policial pode ser eliminada ou sofrer restrição significativa por meio de um controle interno rígido, afirma que, ao invés de tentar derivar o papel da polícia dos ideais pragmáticos, dever-se-ia procurar discernir esse papel olhando para aquelas condições da realidade e para as circunstâncias práticas em que, presumivelmente, as fórmulas devem ser aplicadas. A atenção às condições da realidade, de que fala o autor (2003:97-98), teria o condão de permitir ao policial a percepção das exigências e necessidades das comunidades as quais ele deve servir, além de facilitar a adequação de suas práticas aos anseios morais da política democrática.

Muniz (1999:152) destaca a impropriedade da crença incondicional na capacidade normativa dos regulamentos ao presumir que o estrito cumprimento do estabelecido formalmente em lei seria capaz de substituir a contingência, o acaso e o imponderável, restringindo a esfera de tomada de decisão do policial, ou seja, desautorizando o recurso à discricionariedade e à autoexecutoriedade essenciais à prática cotidiana do policial. No entanto, essa desautorização, formal, ao recurso da discricionariedade, em nome da obediência e da disciplina, não altera o dia-a-dia da atuação policial, pois não afasta a necessidade da tomada de decisão em suas incursões no meio social – mesmo para invocar as leis criminais o policial precisar saber se o caso concreto carece de tal intervenção, o que o obriga a tomar uma decisão. Logo, verifica-se um antagonismo entre o que determinam os regulamentos internos – ou melhor, o que não permitem os regulamentos internos – e o que acontece na prática policial diária, antagonismo esse que contribui para a formação e o fortalecimento das ações policiais de baixa visibilidade. Essas ações são toleradas pelo comando, desde que, internamente, os policiais mantenham-se disciplinados e obedientes aos regulamentos.

Referindo-se ao que Bittner chamou de *literal police work* – trabalho literal da polícia - George L. Kelling (1999:1-2), no texto “*Broken Windows*” and *Police Description*, -, teceu comentários sobre a necessidade de conhecer o verdadeiro sentido do trabalho policial:

“Such specious thinking has been in place since the 1950s (e.g., just a little more inservice training, a slightly tighter span of control, a few more general

orders or rules, more militant internal affairs units, improved rewards and punishments, improved or more representative recruitment, greater militarization of recruit training). Instead, police officials need to focus on the substantive content of police work; find and delineate the means to conduct police work morally, legally, skillfully, and effectively; then structure and administer departments on the basis of this literal work and not a fictionalized view of police work. In other words, a clear definition and description of quality policing is needed around which appropriate organizations and administrations can be developed”.

Kelling (1999:13) diz que um estudo realizado na década de 1950 pela American Bar Foundation enfraqueceu a idéia, sustentada por autores como O. W. Wilson, de que os agentes policiais não deveriam pensar antes de agir, mas sim seguir as ordens contidas na lei e nos regulamentos internos dos departamentos quase que automaticamente. O referido estudo mostrou que o trabalho policial é complexo, a discricionariiedade é o cerne da função policial e que a polícia não usa o código penal para resolver grande parte dos problemas, sugerindo que os mecanismos de controle que permeavam as organizações policiais – especialmente os códigos e regulamentos, supervisão, e estrutura e treinamento militares – eram incompatíveis com os problemas que a polícia se deparava diariamente e com a realidade dos serviços policiais (1999:13). O autor (1999:13) afirma, também, que apesar de ter sido reduzida, substancialmente, a influência da corrupção política sobre os departamentos, a estratégia policial extremamente preocupada com o controle obrigou os agentes policiais a realizarem seu trabalho por conta própria.

Analisando o quadro que se instalara naquelas décadas – 1960 e 1970 -, Fyfe et alli (1997:20) reconhecem que os administradores de polícia, deparando-se com recursos limitados e um número cada vez maior de solicitações de serviço, começaram, em 1980, a modificar a orientação de seus departamentos, adotando filosofia e práticas que enfatizam a prevenção do crime, a solução de problemas e a participação da comunidade. A preocupação com o apoio e a cooperação do público no controle do crime e da desordem (Fyfe et alli, 1997:20), no momento em que se constatou a necessidade de envolver os cidadãos na produção da ordem, integra a proposta de mudança do policiamento comunitário, resultante das exigências feitas pelas sociedades democráticas no tocante à responsabilidade pela produção de segurança e às relações entre polícia e sociedade. Os anos de 1980 são apontados como o marco inicial da predisposição, dos administradores de polícia norte-americanos, para essas mudanças, o

que, certamente, não seria possível – ou seria bem mais difícil – se não houvesse transformações sociais e não começassem a ser desenvolvidos estudos e pesquisas sobre a realidade do policiamento nas décadas anteriores.

Nesse cenário de crise e contradições, começava a ser proposta a reformulação de algumas perspectivas criadas e sustentadas pelo modelo profissional de policiamento. A partir daquele momento – início dos anos 1960 –, tem-se o efetivo questionamento da ênfase no controle do crime, da preocupação excessiva com a organização interna, da centralização e do controle, do isolamento da polícia em relação à comunidade e das arbitrariedades cometidas pelos policiais contra a população. A expansão dos ideais democráticos fazia surgir movimentos em defesa dos direitos do cidadão. Os atos arbitrários e violentos da polícia contra a população não poderiam ser mais tolerados, pois a polícia, antes mesmo de fazer respeitar os direitos do cidadão, deveria ver esses direitos como um limite às suas ações.

#### As particularidades das polícias brasileiras

As polícias militares brasileiras encontram-se, ainda hoje, em um dilema conceitual no que tange à afirmação de sua identidade em um contexto democrático. Neste particular, Muniz (1999:72) observa que:

“(...) pode-se observar que toda a energia consumida na tentativa de fazer aparecer a especificidade da organização policial militar, em contraste com o Exército, anuncia um drama identitário real. O empenho pertinaz - quase obsessão – de afastar o fantasma verde-oliva pela sobre-ênfase discursiva na natureza propriamente “policial” de uma Polícia ostensiva cujo sobrenome é Militar, evidencia um tipo de perseguição incessante à sua própria singularidade. Creio poder dizer que isto revela uma vontade mesma de identidade que, como será apresentado um pouco mais adiante, teria sido, em boa medida, sufocada ou esquecida”.

Segundo a autora (1999:74), uma apreciação sucinta das Constituições brasileiras pós-República ajudaria a compreender alguns elementos formadores dessa “crise de identidade das polícias militares e dos policiais militares”. A ideologia militar tornou-se um traço marcante e controverso na história das polícias militares brasileiras. Segundo Muniz (1999:80), mesmo após a Constituição de 1969 a permanência das atividades policiais de segurança interna ainda se faria sentir por mais algum tempo. A autora (1999) afirma que esses fatos evidenciam uma certa esquizofrenia das atribuições

policiais, “simultaneamente uma polícia ostensiva da ordem pública e um órgão integrante da chamada ‘Comunidade de Informações’ comandada pelo Exército”. Os efeitos da estrutura e funções militares repercutem de maneira significativa na concepção da identidade e das funções da polícia militar.

Não obstante o reconhecimento dos direitos e garantias fundamentais em suas Constituições, e a democratização das políticas públicas em vários setores, no Brasil as instituições policiais ainda preservam estruturas militarizadas de organização e controle. Ainda se pode notar que muitas de suas ações são motivadas pelo discurso autoritário e pelo “enraizamento” de valores culturais construídos e fortalecidos no longo período de domínio do regime militar no país. Salvo exceções, pode-se dizer que as recentes tentativas de fazer da polícia militar uma organização com identidade própria, distinta do Exército, ainda que fundamentais não obtiveram grandes resultados.

Logo, a implementação do modelo de policiamento comunitário no Brasil, além de depender da distinção entre o modo militar de uso da força e a atividade policial, surge para tentar contribuir para a construção da identidade policial militar.

A isto certamente pode-se somar as políticas de segurança pública oscilantes, descontínuas, que refletem as mudanças de governo a cada quatro anos, constituem o principal obstáculo ao processo de democratização da polícia brasileira.

## 2. Policiamento comunitário: filosofia e/ou estratégia de uma polícia democrática

“No policiamento comunitário, a justificativa para o policiamento não é só sua capacidade de, com custo baixo, reduzir o crime e a violência enquanto preserva os direitos constitucionais básicos, mas também sua habilidade em relação às necessidades e desejos da comunidade. A satisfação e a harmonia da comunidade se tornam bases importantes da legitimidade, junto com a competência na luta contra o crime e a conformidade com a lei. A política, no sentido de sensibilidade e responsabilização por parte da comunidade, reaparece como virtude, e como uma base explícita da legitimidade da polícia”. (MOORE in TONRY & MORRIS, 2003:140)

O autor Mark H. Moore (2003:139-140), em seu texto *Policiamento Comunitário e Policiamento para a Solução de Problemas*, atentando para as inúmeras crises enfrentadas pelas instituições policiais ocidentais, em momentos distintos de sua história, apresentou evidências de que essas crises permitiram que fossem repensados entendimentos acerca do alcance e das limitações do mandato policial no controle do crime, e incentivou a realização de novas experiências pelas instituições policiais. A perspectiva tradicional segundo a qual cabia às polícias, prioritariamente, o controle da criminalidade violenta, em boa medida repressivo e reativo, mostrou-se insatisfatória para dar conta da complexidade dos fenômenos do crime e da violência em sociedades contemporâneas e democráticas.<sup>76</sup> Isto ficou ainda mais evidente com as inúmeras contribuições das pesquisas desenvolvidas no campo das ciências sociais e, especialmente, na criminologia.<sup>77</sup> Estas pesquisas permitiram a discussão de leituras conservadoras a respeito do crime e da violência, dos processos sociais de construção de trajetórias “desviantes”, dos instrumentos formais e informais de controle social, de suas

<sup>76</sup> A análise das limitações do policiamento profissional ou tradicional no tocante, entre outros fatores, à priorização do controle do crime foi iniciada no capítulo anterior. Para uma melhor compreensão das propostas do modelo comunitário, a menção a tais limitações permeará o presente capítulo.

<sup>77</sup> A leitura conservadora do crime, da violência e do criminoso foi questionada, inicialmente, pela teoria estrutural-funcionalista do “desvio” e da “anomia”, ou negação do princípio do bem e do mal – Durkheim e Merton. Esta teoria, segundo Baratta (2002:59), “se situa na origem de uma profunda revisão crítica da criminologia de orientação biológica e caracterológica”. O posicionamento de Durkheim e Merton é problematizado por Velho (1981:12-21). Velho (1981:24) destaca a contribuição do grupo dos chamados interacionistas – Becker, Kai Erikson e John Kitsuse –, que perceberam o comportamento “desviante” como um problema político.

relações com a mecânica do poder, etc. Tais estudos permitiram identificar limitações e efeitos perversos derivados de uma visão de mundo centrada na eficácia de um “estado penal máximo” e “policialesco” que, contrariando as evidências empíricas, tendia, por um lado, a desconsiderar o consentimento e a confiança pública como condição para a ação legal, legítima e qualificada de polícia; e por outro, desqualificar o cidadão como um ator decisivo no processo mesmo de produção e sustentação da ordem social.

Nesse contexto de ruptura de mentalidades, de lutas e pressões pela ampliação, preservação e consolidação dos direitos civis, sociais e políticos, de procura por respostas cientificamente fundamentadas, surgiam os movimentos iniciais de mudanças organizacionais nas polícias que intentavam a democratização de suas “doutrinas”, expedientes e práticas.<sup>78</sup> Ganha força a formulação e implantação, ainda em caráter experimental, de programas que caminhassem rumo a uma filosofia comunitária e a uma estratégia participativa que incluía outros atores além dos policiais na preservação da ordem pública e no provimento de segurança pública. Todos esses fatores justificam o surgimento de iniciativas, sobretudo na década de 1970 do século passado, nos EUA e no Canadá, que conformariam o chamado “Policimento Comunitário”, cujas necessidades de adequações às realidades comunitárias distintas e singulares possibilitaram uma infinidade de variações em torno do desenho desta alternativa.<sup>79</sup>

No Brasil, com a transição democrática, iniciada nos primeiros anos de 1980 e consolidada pela Constituição Democrática de 1988, a filosofia e as funções policiais passaram a ser repensadas por alguns governantes e administradores de polícia. A força que ganhava o discurso dos direitos humanos na década de 1980, em grande parte proveniente das pressões exercidas por segmentos políticos e pela sociedade civil, favorecia a adoção de iniciativas dos governos estaduais no tocante à democratização do setor de segurança pública. Como salienta Nazareth Cerqueira (2001:86), no livro *Do Patrulhamento ao Policiamento Comunitário*, “no Brasil não houve estudos ou reflexões acadêmicas sobre o policiamento comunitário anteriores à sua aplicação pelas

<sup>78</sup> Nos EUA, em um momento (décadas de 1960 e 1970) tornava-se inadiável o desenvolvimento dos primeiros programas de policiamento comunitário, uma proposta alternativa para a redefinição da filosofia e das estratégias policiais. Segundo Rosenbaum (2002:29-30), no Canadá (década de 1980), as primeiras tentativas de experimentação do modelo comunitário, apesar de não terem surgido das mesmas condições de crise urbana verificadas nos EUA, seguiu um modelo similar de desenvolvimento.

<sup>79</sup> A adaptação do policiamento comunitário às características e problemas específicos de cada comunidade constitui um dos pontos cruciais do modelo. Torna-se compreensível, portanto, a utilização de denominações variadas que o modelo assume – “Vigilância do Bairro”, “Patrulha a Pé”, “Polícia Interativa”, “Polícia Cidadã” etc - conforme o lugar em que for implementado.

polícias”. As experiências de policiamento comunitário no país, experimentadas de forma significativa a partir da década de 1990, espelharam-se, em grande parte, nos estudos e programas de policiamento comunitário desenvolvidos nos EUA e no Canadá.<sup>80</sup>

Uma forma de introduzir o debate acerca do que tem sido chamado de e implementado como policiamento comunitário, bem como suas características e especificidades, é situar a própria nomeação deste tipo de policiamento que traz como qualificativo o termo “comunitário”. Moore (2003:148) refere-se a três entendimentos por ele analisados no tocante à referida nomeação. De acordo com o primeiro entendimento, afirma o autor (2003), a denominação policiamento comunitário seria redundante, pois a categoria policiamento, por definição, assumiria a existência de uma comunidade política, com normas comuns, codificadas em leis aplicadas com o apoio, dia a dia, dos cidadãos. Essa afirmação parece não atinar para o fato de que a existência de uma comunidade não pressupõe o tipo e a orientação do policiamento, pois toda prática de controle social é uma forma de policiamento. A polícia moderna possui características próprias – uma instituição pública, composta por profissionais preparados, e com autorização para o uso exclusivo da força (Bittner, 2003:19-21). Além disso, a organização e os princípios norteadores da atividade policial constituem o traço distintivo da polícia, a partir dos quais se pode afirmar se a instituição existe para garantir os direitos, necessidades e anseios da população ou para garantir tão somente os interesses do Estado.

A segunda perspectiva, conforme Moore (2003), considera que o termo “comunitário” pode ser adicionado ao policiamento para lembrar à polícia que a comunidade é um importante recurso a se atingir, para chegar aos objetivos de reduzir o crime. O apoio da comunidade precisaria ser cultivado como um objetivo operacional do policiamento (Moore:2003). Essa concepção mostra-se incompleta e equivocada ao enxergar a comunidade apenas como um recurso para alcançar a finalidade de controle do crime. O policiamento comunitário prioriza exatamente o contrário, ou seja, a comunidade passa a ser um fim a ser alcançado pela polícia, e o controle do crime uma

---

<sup>80</sup> As tentativas iniciais, no sentido de adotar uma visão comunitária para as polícias militares, se deram no primeiro governo Brizola (1983-1986) no Rio de Janeiro. Porém, somente no final de 1994 – final da segunda gestão Brizola no estado - com a implementação do policiamento comunitário em Copacabana, seriam verificadas mudanças substanciais. Mostrou-se decisiva a contribuição do Comandante da PMERJ – Nazareth Cerqueira – nos dois mandatos de Brizola no estado.

das formas de consegui-lo. Como salientam Moore et alli (2000:247), no texto *National Evaluation of the COPS Program*, o policiamento comunitário é mais do que uma coleção de táticas, propondo-se a modificar substancialmente uma agência policial.

A expressão “comunitária” pode ser utilizada também, segundo Moore (2003), como uma forma de redefinir tanto os fins como os meios do policiamento, no tocante à “construção” de comunidades democráticas, seguras e tolerantes. A redução do crime não é mais, de acordo com esse entendimento, o único objetivo da polícia, tornando-se importante a garantia dos direitos democráticos dos cidadãos, a restauração da civilidade nos espaços públicos e a redução do medo (Moore, 2003). Por mais que a expressão polícia comunitária pareça redundante para alguns, não há excesso no termo, mas sim o intuito de chamar a atenção do poder público, dos administradores de polícia e policiais de ponta, das agências públicas e privadas, da sociedade civil para a necessidade das mudanças na filosofia e nas estratégias do policiamento convencional.

Desde logo cabe salientar que o policiamento comunitário não surge com a pretensão de solucionar todos os problemas relacionados à segurança pública. Ao contrário, pode-se afirmar, nos termos do autor Moore (2003:139-144), que o modelo ganha força mais como uma possível alternativa para lidar com algumas questões policiais estruturais tais como a baixa confiança pública, a pouca cooperação do público, o padrão reativo do policiamento convencional, a dissociação entre a realidade dos crimes e violências vividos pelos cidadãos e o planejamento e alocação dos recursos policiais, a sensação de insegurança, a precariedade ou inexistência de instrumentos de controle social sobre a ação de polícia, etc, as quais afetam a eficácia, a eficiência e a efetividade da ação policial no controle do crime. Em termos mais amplos, pretendia-se com a proposta do policiamento comunitário um esforço de adequação do dever ser da atuação policial aos anseios do Estado Democrático de Direito, ou seja, à necessidade da percepção de uma ordem pública construída com e para a sociedade. A conformidade do trabalho policial com as perspectivas democráticas pressupõe, portanto, uma redefinição dos valores, das estruturas organizacionais e das funções da polícia, o que, conforme destacara Muniz (1999:81-82), ultrapassa a esfera da inovação institucional e envolve também a reinvenção da identidade policial. Esse processo de reconstrução da identidade policial, tratado pela autora (1999), está relacionado à necessidade de

resgatar a identidade própria da polícia, diferenciando-a definitivamente das forças militares.

Por outro lado, o próprio questionamento das leituras conservadoras do crime e da violência permite a compreensão da impossibilidade de se conseguir “acabar” com o crime, a violência e a desordem em qualquer sociedade.<sup>81</sup> Essa compreensão, por sua vez, contribui para o entendimento de uma questão discutida por Jean-Paul Brodeur (2002:264-265), no texto *A avaliação do desempenho policial: conclusões*, a qual também se refere à redefinição do mandato policial em sociedades democráticas. Segundo o autor (2002:264), o mandato policial pode ser redefinido a partir do dever de produção de segurança pública. Passam a ser imprescindíveis, nas sociedades democráticas, mudanças na concepção de segurança pública e sua relação com o dever do Estado de controlar o crime e a violência. A diferença crucial entre produção de segurança e prevenção ou repressão do crime é que, na primeira, não há um compromisso moral que demande a produção de uma segurança absoluta, tal como acontece quando se pretende erradicar o crime da sociedade (Brodeur, 2002). Conforme já mencionado, autor (2002) destaca, ainda, que a segurança relativa “torna possível determinar racionalmente um limite abaixo do qual ‘segurança insuficiente’ signifique ‘falta de segurança’, e acima do qual ‘segurança suficiente’ signifique o desfrute de uma qualidade de vida razoável”.<sup>82</sup> Diante desta perspectiva, o policiamento comunitário propõe, justamente, a busca por uma “segurança suficiente” para que a comunidade possa ser considerada um lugar em que as pessoas desfrutam de uma qualidade geral de vida “razoável”. Para tanto, o empenho da polícia na identificação e solução dos problemas de determinada comunidade, com o apoio e a participação da população local, passa a funcionar como um objetivo e uma estratégia prioritária para a construção da comunidade.

O momento é de análise da questão que se mostra primordial nas sociedades democráticas: a polícia e a comunidade como “co-produtoras” da segurança e da ordem pública. Skolnick e Bayley (2002:18) afirmam, no livro *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*, que “a premissa central do

---

<sup>81</sup> Sobre a discussão acerca da impossibilidade de extinguir o crime e a violência da sociedade, cf. Bittner (2003:141).

<sup>82</sup> Brodeur (2002:265) afirma que uma definição “objetiva” de segurança “razoável” seria possível a partir da comparação de níveis de probabilidade empírica de uma pessoa ser vítima de crime ou desordem grave com níveis de probabilidade de ser vítima, mas não de crimes de nenhuma ordem (e.g., riscos à saúde).

policciamento comunitário é que o público deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança”. Defendendo a necessidade de cooperação e respeito entre polícia e comunidade, Muniz (1999:38) afirma:

“Nas interações do “agente da lei” com a população que a arquitetura formal dos direitos e deveres constitucionais é concretamente vivenciada, tornando-se, mais do que uma realidade “de direito”, uma realidade “de fato”, um recurso estratégico disponível e mobilizável pelos atores sociais. As polícias têm o seu campo de atuação exatamente neste intervalo cujo espaço é o da construção mesma da cidadania - lugar de teste (ou da prova de fogo) das categorias formais que emolduram os valores políticos e éticos de uma sociedade”.

Trata-se, portanto, da necessidade da aproximação da polícia ao público ao qual ela deve prestar seus serviços. No momento em que a polícia passa a se interessar pelos problemas e anseios dos mais diversos grupos sociais, reconhecendo a participação da população na preservação da ordem pública, os direitos e deveres constitucionais deixam de ser apenas uma realidade “de direito”. O papel da polícia torna-se ainda mais importante na medida em que disponibiliza ao público recursos intrínsecos à construção da própria cidadania.

Além de ser um pressuposto fundamental para o exercício efetivo, ou a construção, da cidadania, o esforço para engajar polícia e comunidade na preservação da ordem pública pode permitir o que Moore (2003:140) chama de florescimento das instituições comunitárias. Isso é viabilizado quando os efeitos do policiamento comunitário são percebidos pela polícia e pela comunidade. Dentre os referidos efeitos destacam-se a melhora da qualidade geral de vida da comunidade, a redução do medo do crime (insegurança), a redução do crime e da desordem, a diminuição da vitimização de civis e policiais durante as operações policiais, a responsabilização da polícia perante a sociedade a qual presta serviços civis, a confiança na polícia, maior satisfação dos policiais para com suas funções etc.<sup>83</sup> Seria o caso, utilizando as palavras de Moore (2003), de perceber que “o policiamento comunitário vê a comunidade como um meio para chegar aos objetivos de controle e um fim a ser alcançado”.

Se a comunidade passa a ser, preferencialmente, um fim a ser alcançado, outro ponto importante, também relacionado à produção da ordem pública com e pela

---

<sup>83</sup> O estudo de algumas experiências de policiamento comunitário, nos Estados Unidos e no Brasil, perquirirá quais desses prováveis efeitos foram de fato demonstrados, e com que frequência.

sociedade, diz respeito à necessidade de “harmonia” entre os mecanismos de controle social formal e informal.<sup>84</sup> Bittner (2003:213) considera que, ao definir o papel da polícia na sociedade, um dos maiores riscos é superestimar seu significado. Segundo o autor (2003), “a ordem e a segurança dependem de outros fatores e, no perigo real, não podemos ser salvos, mesmo que a metade de nós passe a policiar a outra metade”. Entre os outros fatores a que se reporta Bittner, a importância da atuação simultânea dos mecanismos de controle social formal e informal indica que a preservação da ordem pública não pode prescindir da participação do público. Sem o auxílio dos “atores” sociais, conforme salienta Muniz (1999:64), a sustentação da ordem pública em sociedades democráticas continuará sendo impossível. O policiamento comunitário tenta resgatar a importância do bom funcionamento das formas de controle social informal, ao iniciar o processo de redefinição das responsabilidades – do Estado e da comunidade – e engajamento conjunto na preservação da ordem pública. Moore (2003:161) constata um colapso significativo nos mecanismos de controle social informal nas cidades norte-americanas - até o início da década de 1990 -, incluindo as responsabilidades com a família e a comunidade. Segundo o autor (2003), ao tratar os problemas sociais em conjunto com a comunidade, a polícia passa a desempenhar o importante papel de reestruturação e fortalecimento das chamadas instituições mediadoras. O policial comunitário pode, quando observar que em determinadas comunidades os mecanismos de controle social informal não funcionam, tentar estimular o seu fortalecimento. Portanto, o modelo comunitário, sem diminuir o dever e as responsabilidades da polícia no tocante à preservação da ordem pública, mostra-se como uma forma promissora de reafirmação do papel dos mecanismos informais de controle em sociedades democráticas. Afinal, de acordo com Muniz (1999), um dos pressupostos da vida democrática é a desmonopolização estatal do provimento da ordem pública.

O policiamento comunitário apresenta-se, portanto, como uma resposta às contradições envolvendo o tema segurança pública em sociedades democráticas. A legitimidade da polícia passa a depender, principalmente, do consentimento da população no tocante às estratégias utilizadas pela polícia, do estabelecimento de

---

<sup>84</sup> A necessidade de cooperação entre os mecanismos de controle social formal e informal, essencial à democratização das políticas de segurança pública e da polícia, discutida no capítulo anterior, permeará todo o texto.

relações de confiança com a comunidade, dos resultados positivos alcançados, e da responsabilização da polícia frente a essa mesma comunidade. Ao contrário do rumo seguido pelo policiamento convencional, o desafio colocado pelo policiamento comunitário é a “abertura” dos departamentos de polícia à observação e controle de suas atividades pela sociedade civil. O modelo comunitário tenta, portanto, suprir mais uma limitação do modelo profissional, de forma a adequar a atividade policial aos princípios democráticos e tentar obter melhorias no tocante aos serviços prestados pela polícia.<sup>85</sup>

Uma questão importante, e que pretende esclarecer os objetivos do policiamento comunitário, diz respeito às mudanças introduzidas no policiamento tradicional. Robert Trojanowicz e Bonnie Bucqueroux (1994:37) afirmam, no livro *Policiamento Comunitário: como começar*, que o policiamento comunitário não pode ser considerado uma rejeição total da missão tradicional de policiamento. Pretende, ao contrário, corrigir suas falhas sem deixar de aproveitar suas virtudes, ao apoiar os mandamentos básicos de policiamento – respostas rápidas para os casos de emergência, aplicação das leis existentes e a promoção da segurança pública (Trojanowicz e Bucqueroux, 1994). Acrescentam os autores (1994) que, não obstante assimile o comprometimento do policiamento tradicional de estar de prontidão nos casos de emergência, aos quais só cabem medidas reativas, o policiamento comunitário propõe uma mudança nas prioridades dos departamentos de polícia. Dito de outro modo, o policiamento comunitário orienta suas estratégias, prioritariamente, na prevenção do crime, da violência e da desordem, por meio do esforço conjunto da polícia e da comunidade. As estratégias preventivas pretendem, por seu turno, reduzir os casos de emergência que a polícia é solicitada a atender.

Mostra-se importante, a essa altura, a apresentação da(s) definição(ões) de policiamento comunitário, capaz de propiciar um entendimento acerca de seus objetivos principais, o que tornará mais fácil a sua identificação diante da análise das experiências de implantação do referido modelo. Obviamente, diversas são as expressões usadas na denominação do policiamento comunitário. Várias experiências internacionais foram chamadas de “Policiamento em Grupo”, “Patrulhamento a Pé”, “Vigilância de Bairro”, “Programa de Oficiais de Patrulha da Comunidade” etc. No Brasil o mesmo fenômeno ocorre e podem ser encontradas denominações como “Patrulhamento a Pé”, “Polícia

---

<sup>85</sup> Sobre as limitações do modelo profissional no que se refere à responsabilização externa da polícia, ver Moore (2003:133-136).

Interativa”, “polícia Cidadã” etc. Imprescindível saber identificar, em cada definição, as características intrínsecas ao modelo de policiamento comunitário, para que se possa avaliar se há uma proposta efetiva de mudança ou, conforme salientam Skolnick e Bayley (2002:15-16), se o policiamento comunitário está sendo utilizado para rotular programas tradicionais, num “caso clássico de colocar vinho velho em garrafas novas”.

No decorrer do presente estudo será possível verificar que um dos requisitos intrínsecos ao modelo comunitário é a sua adaptação às peculiaridades da comunidade em que for implantado, fato este que inclui a utilização de expressões que melhor se identifiquem com o local. Além disso, a referência às origens do policiamento comunitário permitirá a compreensão de que, não obstante denominações distintas, as propostas de reforma apresentadas ao longo da história em muito se assemelhavam com o que há hoje em termos de “comunitarização”. Inegável a existência de uma variedade de programas e práticas de policiamento comunitário, desde que apresentem princípios e finalidades comuns.

Com o intuito de demonstrar que os programas específicos que reflitam o estilo de policiamento, de uma comunidade, podem variar de um local para outro, Moore (2003:137) cita os programas implantados na cidade de Kansas, em São Francisco, Seattle, Detroit e Phoenix. Segundo o autor (2003):

“o padrão de qualidade de um departamento de polícia efetivo não será o sucesso obtido na implementação do mais recente e bem sucedido modelo de programa nacional, mas sim em com que cuidado e habilidade ele encontrou uma solução local para um problema local, levando em consideração o caráter local do problema e os meios locais para lidar com ele”.

A afirmação acima acena para mais um traço do policiamento comunitário, ao indicar que os planos adotados pelo departamento de um determinado lugar, no tocante aos problemas mais urgentes e às estratégias necessárias para solucioná-los, não podem ser “copiados” por outro. Conforme Moore (2003), tendo em vista a variedade de estratégias para lidar com cada problema, a melhor resposta sempre dependerá das circunstâncias locais. Logo, o bom ou mau êxito da polícia ao lidar com os problemas de uma comunidade específica, estará relacionado a uma série de fatores.<sup>86</sup> Dentre os fatores referidos, alguns dependerão diretamente da atuação da polícia, ao escolher, e.g.,

---

<sup>86</sup> Ao analisar os elementos do policiamento comunitário, a compreensão dessa interdependência de fatores poderá ser melhor compreendida.

as estratégias a serem usadas no caso específico, outros estarão ligados às peculiaridades ou problemas próprios de cada lugar.

Inquestionável, portanto, a necessidade do uso de conceitos aptos a apresentar as propostas do “novo” modelo, não só aos policiais, mas também ao cidadão, aos órgãos públicos, às agências privadas e demais instituições co-responsáveis, direta ou indiretamente, pela preservação da ordem pública. Trojanowicz e Bucqueroux (1994:2) chamam a atenção para os riscos que uma definição vaga ensejaria, ao possibilitar a inclusão de diversos programas no modelo de policiamento comunitário, causando a falsa impressão de que o mesmo não requer nenhuma mudança substancial. A utilização de definições contraditórias, por sua vez, tornaria o termo sem significado (Trojanowicz e Bucqueroux, 1994). Várias definições de policiamento comunitário são apresentadas pelos mencionados autores (1994:2-3), visando atingir sua finalidade em diferentes situações. A seguir serão transcritos alguns desses conceitos, de forma a facilitar o entendimento a respeito da filosofia e das estratégias principais do policiamento comunitário.

“Policiamento comunitário é uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar, e resolver problemas contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área”. (TROJANOWICZ E BUCQUEROUX, 1994:4-5)

O policiamento comunitário é uma filosofia na medida em que propõe não apenas mudanças estratégicas ou operacionais nas polícias, mas requer a reformulação de valores culturais arraigados. Segundo Skolnick e Bayley (2002:18), uma filosofia que reflita as táticas e estratégias de operação tem o condão de evitar que o policiamento comunitário seja puro teatro, de pouca serventia para as comunidades. Moore et alli (2000:266), no texto *National Evaluation of the COPS Program – Title I of the 1994 Crime Act*, referem-se à cultura organizacional como a percepção que os policiais têm de suas funções, da sociedade a qual prestam seus serviços, de suas tarefas principais e do que constitui uma excelente performance na prestação de seus serviços. A mudança total desses valores culturais, segundo os autores (2000), envolve a criação de novos valores e normas de desempenho. Na prática, depende de um novo entendimento das

finalidades e meios do policiamento, e a crença em sua habilidade e eficácia. A mudança, aqui, consiste na adoção dos valores democráticos pelos departamentos de polícia. Os valores democráticos têm como um de seus pressupostos a participação da sociedade na construção e preservação da ordem pública, conforme mencionado anteriormente. Além de ser uma filosofia, o policiamento comunitário trata-se de uma estratégia organizacional na medida em que propõe meios alternativos, e mais eficazes, à realização dos objetivos de controle do crime, da violência e da desordem, à redução do medo do crime e da violência. Esses meios alternativos são verificados com a identificação pela polícia, em parceria com a população, dos problemas que mais incomodam a comunidade, para, a partir daí, buscar soluções mais adequadas a cada situação específica. O trabalho conjunto entre polícia e comunidade tem a finalidade de lidar com os problemas antes que eles se agravem, evitando, assim, que a polícia desenvolva apenas, utilizando as expressões de Skolnick e Bayley (2002:24), um serviço ambulatorial.

O segundo conceito é apresentado nos seguintes termos:

“O policiamento comunitário exige um comprometimento de cada um dos policiais e funcionários civis do departamento policial com a filosofia do policiamento comunitário. Ele também desafia todo o pessoal a encontrar meios de expressar esta nova filosofia nos seus trabalhos, compensando assim a necessidade de manter uma resposta imediata e efetiva aos incidentes criminosos individuais e às emergências, com o objetivo de explorar novas iniciativas preventivas, visando a resolução de problemas antes que eles ocorram ou se tornem graves”. (Trojanowicz e Bucqueroux, 1994:5)

O comprometimento de todo o departamento de polícia com a filosofia do policiamento comunitário geralmente indica que novos valores estariam sendo introduzidos. Porém, muitas vezes, um dos maiores desafios colocados ao modelo comunitário, para que se consiga a adesão de todo o departamento de polícia, consiste na mudança de crenças e entendimentos ultrapassados sobre o trabalho policial. Por esse motivo, a implantação de programas de policiamento comunitário, em caráter experimental, serve como um primeiro passo para a inclusão dos ideais democráticos no trabalho policial. Outro ponto destacado nesse conceito diz respeito à priorização das estratégias preventivas de controle do crime, da violência e da desordem.

Em um terceiro momento, e referindo-se à necessidade de descentralização do comando para a viabilização do trabalho do policial comunitário, Trojanowicz e Bucqueroux (1994:5-6) afirmam:

“O policiamento comunitário baseia-se também no estabelecimento dos policiais como “mini-chefes” de polícias descentralizados em patrulhas constantes, onde eles gozam da autonomia e da liberdade de trabalhar como solucionadores locais dos problemas da comunidade, trabalhando em contato permanente com a comunidade – tornando as suas comunidades locais melhores para morar e trabalhar”.

O policiamento comunitário pressupõe que a polícia, em parceria com a população, identifique os problemas locais e planeje as estratégias a serem utilizadas em cada caso específico. Para lidar com essa diversidade de demandas e problemas, o policial comunitário necessita de maior autonomia e liberdade na realização de suas atividades diárias junto à comunidade. Skolnick e Bayley (2002:33-34) mencionam que, para haver a adaptação do policiamento às prioridades e problemas de cada local, os comandantes subordinados e os policiais de ponta precisam de liberdade para agir de acordo com suas próprias leituras das condições locais e tomar as decisões necessárias à realização do seu trabalho.

Para complementar as definições transcritas acima, e permitir a compreensão dos objetivos e métodos do policiamento comunitário, em contraste com o policiamento convencional, uma definição concisa é trazida ao texto:

“O policiamento comunitário é uma **filosofia** de **policiamento personalizado** de serviço completo, onde o mesmo policial **patrulha** e trabalha na mesma área numa base **permanente**, a partir de um **local** descentralizado, trabalhando numa **parceria preventiva** com os cidadãos para identificar e resolver os problemas”. (Trojanowicz e Bucqueroux, 1994: 6).

Pelo que foi dito acima, pode-se considerar que as palavras iniciais sobre a filosofia e as estratégias que vêm sendo introduzidas pelo policiamento comunitário apontam para um novo paradigma, para o comprometimento com os valores democráticos, a ousadia em buscar mudanças significativas no pensar e no agir das instituições policiais modernas. Um modelo de policiamento que procura superar os vícios existentes no policiamento convencional. O modelo comunitário propõe o questionamento da filosofia adotada pelos departamentos de polícia tradicionais, da priorização de estratégias repressivas e da adoção de estruturas organizacionais quase militares, além de atentar para a limitação das atividades policiais no controle do crime e para a responsabilização da polícia frente à sociedade – controle positivo sobre a atividade policial. Entretanto, valores culturais arraigados na consciência coletiva por

décadas, e até séculos, levam tempo para serem desconsiderados ou questionados. A substituição paulatina desses valores torna-se possível quando há um esforço conjunto de governantes e administradores de polícia para criar e reafirmar caminhos distintos, entre os quais se inclui o policiamento comunitário.<sup>87</sup>

Tornam-se necessárias ainda, neste momento, algumas observações sobre a discussão envolvendo os conceitos de “policiamento comunitário” e “policiamento orientado para a solução de problemas”. A doutrina se divide ao falar da relação entre essas duas concepções de policiamento. Brodeur (2002:63-64) destaca, no artigo *Policiamento “Sob-Medida”: um estudo conceitual*, três entendimentos a respeito do assunto. A posição *diferencialista*, representada por Eck & Spelman e Goldstein, considera os conceitos de “policiamento orientado para a solução de problemas” e o “policiamento comunitário” antagônicos, embora reconheça que um depende do outro. De acordo com esse entendimento, o “policiamento orientado para a solução de problemas” é mais amplo que o “policiamento comunitário” (Goldstein apud Brodeur, 2002:63). A posição *integrativa e convencional* propõe que o policiamento comunitário “possa proporcionar um abrigo sob o qual pudesse ser construída uma estratégia mais integrada para melhorar a qualidade do policiamento” (Goldstein apud Brodeur). A terceira posição, chamada *pragmática*, e adotada por Sparrow, assevera que uma força policial de fato, ao invés de levar em conta considerações teóricas deve passar a integrar o “policiamento comunitário” e o “policiamento orientado para a solução de problemas” (Brodeur, 2002:64).

Skolnick & Bayley (2002:36) citam Goldstein para explicar porque o policiamento orientado para a solução de problemas é freqüentemente identificado com o policiamento comunitário: as partes programáticas de um e outro policiamento são as mesmas, embora as razões sejam diferentes. Goldstein, referindo-se ao “policiamento orientado para a solução de problemas”, afirma que a polícia deve, ao invés de ser orientada para resolver incidentes, desenvolver a capacidade de identificar as soluções a longo prazo para crimes recorrentes e problemas de perturbação da ordem, e ajudar na mobilização de recursos públicos e privados para esses fins (Skolnick e Bayley,

---

<sup>87</sup> Ao avaliarem o policiamento comunitário em dez cidades norte-americanas, Moore et alli (2000:266-267) afirmam que muitos administradores de polícia tiraram vantagem do fato de se esforçarem para influenciar as mudanças culturais. As contribuições dos administradores de polícia, e dos governantes, para as mudanças efetivas serão discutidas adiante.

2002:37). Na verdade, há grande dificuldade em se estabelecer uma distinção prática entre essas formas de policiamento, os quais são freqüentemente confundidos.<sup>88</sup> As propostas de Goldstein quanto ao “policiamento orientado para a solução de problemas” não parecem se distanciar, ao menos pelo que se discutiu até aqui, dos objetivos do “policiamento comunitário”. Segundo Moore (2003:142), a diferença mais visível é a referente ao objeto do policiamento: enquanto no policiamento comunitário a participação da comunidade representa não apenas um meio, mas também um fim, no policiamento voltado para a solução de problemas os problemas são identificados sem que o envolvimento (participação) do cidadão ocorra de forma reiterada.

A próxima seção tem a incumbência de perquirir os antecedentes históricos do policiamento comunitário, o qual procura ampliar seus espaços e proporcionar mudanças substanciais na polícia, de forma a proporcionar maior entendimento aos interessados nos assuntos que dizem respeito à segurança pública.

## 2.1. Origens do policiamento comunitário: o contexto internacional e suas influências no Brasil

As questões trazidas pelo policiamento comunitário não são uma novidade. Tal como revelam Skolnick e Bayley (2002:57), suas origens remontam ao início do século XX, quando apareceu em diversos países como um meio alternativo à obtenção dos objetivos do policiamento. Seu crescimento ocorreu, conforme os autores (2002), a partir da concepção de que a polícia poderia responder de modo sensível e apropriado aos cidadãos e às comunidades.

No que se refere à história das polícias americanas, cogita-se a hipótese de o Comissário de Polícia de Nova York de 1914 a 1919, Arthur Woods, ter sido o primeiro americano a propor uma versão comunitária do policiamento ao apresentar, em uma série de conferências na Universidade de Yale, a idéia de se incutir nas camadas rasas do policiamento uma percepção da importância social, da dignidade e do valor público do trabalho do policial (Skolnick e Bayley, 2002). Tal preocupação visava o

---

<sup>88</sup> O “policiamento comunitário” e “policiamento orientado para a solução de problemas” serão mencionados no presente texto como conceitos sinônimos, tendo em vista a sua grande semelhança prática.

esclarecimento do público a respeito das complexidades, dificuldades e o significado dos deveres do policial - sem deixar de atentar para as dificuldades a uma reforma, inclusive no tocante à corrupção policial (Skolnick e Bayley, 2002). Para Woods, esse esclarecimento traria dois benefícios à polícia: maior respeito ao trabalho policial; e, conseqüentemente, o público estaria disposto a promover recompensas pelo desempenho policial consciente e eficaz (Skolnick e Bayley, 2002).

A preocupação do Comissário de Polícia de Nova York, no início do século XX, corresponde, em parte, a um dos objetivos do policiamento comunitário nos dias de hoje, ao prever a aproximação da polícia à comunidade a qual presta seus serviços. O desenvolvimento de relações mais próximas com o público, principalmente por meio do estímulo à formação de parcerias, possibilita à polícia o conhecimento dos problemas e das necessidades da população local. Quando as pessoas percebem que os policiais têm interesse na identificação e resolução de seus problemas, passam a confiar no trabalho da polícia.

Por outro lado, Bittner (2003:276) vai mais longe, reportando-se, no artigo *O Impacto das Relações entre a Polícia e a Comunidade no Sistema Policial*, ao ano de 1829 como o marco inicial do estabelecimento das relações entre polícia e comunidade.<sup>89</sup> Foi neste período, de suma importância para a história da polícia, que, conforme a *Metropolitan Police Act for the City of London* (Lei da Polícia Metropolitana da Cidade de Londres) e as instruções de procedimento a ela agregadas, o novo departamento policial passou a ser uma força civil que procurava atender os objetivos de paz, ordem, e controle do crime em cooperação com as pessoas (Bittner, 2003:276-277). O aspecto do trabalho policial mais valorizado nesses documentos equivalia ao dever de todo membro da força de proteger os direitos, atender às necessidades e ganhar a confiança da população que eles policiavam (Bittner, 2003). Segundo Bittner (2003:277), esses princípios foram importados dos departamentos de polícia da Inglaterra para os departamentos americanos, o que se comprova através da análise dos eventos que precederam o estabelecimento da polícia municipal de Nova York, em 1844. Além disso, os princípios adotados pela polícia de Nova York teriam moldado a maior parte dos departamentos de polícia americanos (Bittner, 2003).

---

<sup>89</sup> Nazareth Cerqueira (2001:36), no texto *Do Patrulhamento ao Policiamento Comunitário*, faz menção ao autor canadense Barry Leighton, o qual, ao estudar o policiamento comunitário no Canadá, teria visto na Polícia Metropolitana de Londres as verdadeiras origens do policiamento comunitário.

Na década de 1960 seriam implantados os “Programas de Relações Comunitárias” ou “Unidades de Relações Comunitárias” nos EUA, com o objetivo principal de diminuir as insatisfações, hostilidades e resistências de determinados setores sociais – principalmente as minorias - em relação à polícia. Bittner (2003:208-211) analisa os objetivos desses programas, destacando duas estratégias por eles adotadas. A primeira consistia na implementação de um programa de relações públicas junto aos segmentos sociais de menor resistência, para reafirmar o apoio desses grupos à polícia (Bittner, 2003:209). A segunda alternativa, considerada a mais ambiciosa, era realizada pelas “Unidades de Relações Comunitárias” para estabelecer relações de confiança entre a polícia e os setores sociais mais descontentes e hostis à polícia – as pessoas que viviam nos guetos, áreas deterioradas e distritos de risco (Bittner, 2003:210). O autor (2003:211) constata que os dois programas de relações comunitárias eram utilizados, essencialmente, como uma forma de melhorar a imagem das polícias norte-americanas sem promover mudanças na organização dos departamentos de polícia e nas estratégias do policiamento.<sup>90</sup>

Não obstante serem considerados como uma etapa importante para a implantação do policiamento comunitário nos EUA, em meio à crise pela qual passava a polícia daquele país na década de 1960, os programas de relações comunitárias em pouco se assemelhavam ao que hoje é conhecido como policiamento comunitário. Os programas de relações públicas, como ficaram conhecidos, não pretendiam introduzir mudanças substanciais na filosofia, na organização e nas estratégias do policiamento daquele país. Apesar de pretenderem amenizar as hostilidades e animosidades existentes entre diversos segmentos sociais em relação à polícia, principalmente os segmentos minoritários, esses programas não o fizeram através de uma reformulação da ideologia ou das funções policiais.

Brodeur (2002:58), refere-se a dois autores – Eck & Spelman – que dizem que o policiamento comunitário resultou da sobrevivência de três estratégias que fizeram parte de uma tentativa fracassada de implantar o “policiamento em grupo”: “atendimento na parte da frente das delegacias”, “patrulha a pé” e “vigilância comunitária do crime”.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> As contribuições e limitações das “Unidades de Relações Comunitárias” serão retomadas no próximo capítulo, quando forem estudadas algumas experiências de policiamento comunitário nos EUA.

<sup>91</sup> Sobre as táticas utilizadas pelo policiamento em grupo, e que são encontradas no policiamento comunitário, ver Sherman et al apud Brodeur (2002:60-61).

Segundo Skolnick e Bayley (2002:63), em virtude da polarização entre os policiais de ponta e as minorias, e “à tendência dos departamentos de polícia de criar oposição entre as unidades de relacionamento comunitário e o resto do departamento”, passou a ser sugerido o “Policciamento em Grupo”. Com o objetivo de desenvolver estratégias que pudessem, de fato, reduzir o crime e melhorar o relacionamento da polícia com a comunidade, foram introduzidas mudanças na organização e na orientação de alguns departamentos de polícia norte-americanos (Skolnick e Bayley, 2002:64).

Sherman et al são lembrados por Brodeur (2002:60-61), ao descreverem, em 1973, as experiências do “policciamento em grupo” em sete cidades americanas – Holyoke, Richmond, Dayton, Syracuse, Detroit, Los Angeles e Nova York. Entre os elementos operacionais do “policciamento em grupo” são mencionados: interação intragrupo, a comunicação entre a polícia e a comunidade, a participação da comunidade no trabalho da polícia (Sherman et al apud Brodeur, 2002:61). Para dar suporte organizacional aos programas, foram incluídas unidades de supervisão, a flexibilidade dos níveis mais baixos, prestação de serviço unificada e funções combinadas de patrulhamento e investigação (Sherman et al apud Brodeur, 2002).

Skolnick e Bayley (2002) reportam-se ao “Programa de Policiamento de Setor Comunitário em Grupo”, iniciado em 1973 no centro da cidade de Cincinnati, como a experiência mais ambiciosa de “policciamento em grupo” dos EUA. Porém, afirmam os autores (2002), na área em que o programa foi implantado, os sentimentos dos cidadãos no tocante à segurança não mudaram, e a taxa de crime, exceto para furto qualificado, não ficou muito diferente para a taxa do resto da cidade. As propostas do policiamento se davam no sentido de estimular os tenentes encarregados pelos setores abrangidos pelo policiamento a funcionarem como minichefes, com autoridade para designar homens para trabalhar com arranjos flexíveis de horário (Skolnick e Bayley, 2002:65). No entanto, os membros da administração média e alta do departamento de polícia de Cincinnati entendiam que, se tal autoridade fosse delegada aos tenentes, sargentos e oficiais de patrulhamento, correriam o risco de perder *status* (Skolnick e Bayley, 2002). Com receio de que seus próprios trabalhos se tornassem obsoletos, os membros do médio e alto escalão da administração policial começaram, aos poucos, a boicotar a autoridade dos líderes do grupo para reafirmar a deles (Skolnick e Bayley, 2002). Esse

fator levou, segundo Skolnick e Bayley (2002), ao enfraquecimento e destruição da integridade da referida experiência do policiamento em grupo.<sup>92</sup>

Pelo que se infere da experiência de “policiamento em grupo” na cidade de Cincinnati, um de seus pressupostos era a descentralização do comando. Pretendia-se permitir que os tenentes conferissem maior flexibilidade de horário aos policiais de ponta no exercício de suas atribuições na comunidade e tomassem as decisões necessárias quanto aos problemas locais. Um dos elementos essenciais ao policiamento comunitário é justamente a descentralização do comando, para que os policiais de patentes inferiores disponham de maior liberdade para trabalhar em conjunto com a comunidade na resolução dos problemas locais. Em suma, os policiais de ponta necessitam de maior liberdade para manter contato permanente com a comunidade, de forma a conhecê-la e se tornar conhecido pela população local.

Concomitantemente aos experimentos de “policiamento em grupo”, as cidades americanas de Oakland, Philadelphia e Seattle, entre outras, desenvolveram o conceito de “Vigilância de Bairro”, também denominado de “Vigilância de Quarteirão”, “Vigilância de Apartamento”, “Vigilância de Casa” e “Vigilância de Comunidade” (Brodeur, 2002:61). Esse programa tentaria envolver os cidadãos na proteção de sua propriedade, convencendo-os a se organizar e dando-lhes suporte com equipamentos, informação e perícia técnica (Brodeur, 2002).

Porém, alguns autores acreditam que o movimento de reforma que ensejaria o policiamento comunitário começou, após a Segunda Guerra Mundial, no Reino Unido – Inglaterra (Sherman et al apud Brodeur, 2002:59-60). As primeiras experiências com o policiamento em grupo teriam sido realizadas em Aberdeen, Escócia, e em Accrington, no condado de Coventry, provavelmente ocasionadas pelas pressões internas feitas pela própria polícia (Sherman et al apud Brodeur, 2002).

No tocante às mudanças presenciadas nas polícias norte-americanas nos anos de 1960, dois relatórios governamentais também merecem destaque: o Relatório da Comissão Consultiva Nacional sobre Desobediências Cíveis (ou Relatório da Comissão Kerner), de março de 1968, e o Relatório da Comissão Presidencial sobre Policiamento

---

<sup>92</sup> A análise de algumas experiências de policiamento comunitário, no capítulo 3, permitirá a identificação dessa e outras resistências internas como um grande obstáculo à implementação e ao sucesso do policiamento comunitário.

e Administração da Justiça (ou Relatório da Comissão do Crime), de fevereiro de 1967 (Skolnick e Bayley, 2002:60-61).

Pela Comissão Kerner foram examinadas as causas dos distúrbios que agitavam as cidades americanas – Detroit, Newark, Los Angeles e Nova Iorque – no período, constatando-se que havia grande hostilidade entre a polícia e as comunidades dos guetos, negros e outros grupos minoritários, a qual representava uma das principais causas das revoltas raciais (Skolnick e Bayley, 2002:61). Práticas policiais como a força-tarefa móvel, que se deslocava sem aviso prévio para o interior dos distritos de alta criminalidade, realizando vistorias nas ruas, parando pessoas, geralmente de maneira intensa e indiscriminada, eram mal vistas (Skolnick e Bayley:2002). Verificou-se a falta de proteção adequada da polícia nas áreas de gueto, a carência de canais efetivos para encaminhar as queixas contra a conduta policial e o protecionismo interno para com os policiais acusados de mau comportamento – eram freqüentes os casos de preconceito e brutalidade por parte dos policiais relacionados às áreas dos “guetos” (Skolnick e Bayley, 2002:61-62).

O Relatório da Comissão do Crime apontou a incapacidade da polícia e demais agências públicas na preservação da paz e controle do crime sem a participação do público no policiamento, acrescentando que os sentimentos desfavoráveis da comunidade, além de criar tensões, ocasionavam ações contra a polícia, as quais enervavam e produziam respostas irracionais de sua parte (Skolnick e Bayley, 2002:62). A polícia fracassava não somente na prevenção do crime como podia encorajar seu crescimento (Skolnick e Bayley, 2002). A falta de representantes das minorias nas forças policiais, por sua vez, foi comentada por ambas as comissões (Skolnick e Bayley, 2002). Percebia-se, portanto, que a filosofia do policiamento tradicional, e suas estratégias essencialmente pontuais, incidentais e repressivas, além de não estarem dando conta de seu objetivo principal – o controle do crime –, só faziam aumentar as desconfianças, as hostilidades e o medo da população em relação à Polícia.

Igualmente fundamental a referência aos anos de 1970, tendo em vista que podem ser indicados como o marco inicial do longo processo de reforma pelo qual passou a polícia de Nova Iorque. De acordo com as afirmações de Arthur Trindade Maranhão da Costa (2004:177), no livro *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do*

*Rio de Janeiro e Nova York*, mostravam-se fundamentais, naquele momento, as interações entre a sociedade civil, os policiais reformadores e os governantes.

Enquanto as pesquisas desenvolvidas nos anos 1970 e 1980 continuavam a mostrar as limitações do policiamento profissional orientado para o controle monopolista das ações anti-criminais, as iniciativas comunitárias de prevenção ao crime recebiam publicidade substancial durante os anos de 1980 tanto no Canadá como nos Estados Unidos.<sup>93</sup> Conforme destaca Rosenbaum (2002:29), no texto *A mudança no papel da Polícia: avaliando a transição para policiamento comunitário*, tal importância conferida a estratégias alternativas de policiamento convergia com a diminuição dos fundos governamentais. A necessidade de se fazer mais e melhor com os recursos orçamentários policiais declinantes tornou cada vez mais atraente o estímulo ao envolvimento comunitário nas ações de redução e prevenção do crime (Rosenbaum in Brodeur, 2002).

Um outro fator que contribuiu para o desencadeamento das reformas para a implantação do modelo comunitário nas polícias norte-americanas, no final dos anos 1980 e começo dos anos 1990, conforme Rosenbaum (2002), foi a crescente atenção dada pela mídia à violência, às drogas, às atividades das gangues e à brutalidade policial. Com isso, os chefes de polícia e os políticos sofriam pressões cada vez maiores no sentido de desenvolver estratégias de controle do crime e da desordem mais eficazes (Rosenbaum in Brodeur, 2002).

Na década de 1980 foram criados, nos EUA, através do Instituto de Justiça Nacional (NIJ), do Departamento de Justiça americano (U.S. Department of Justice), vários programas experimentais, como “o policiamento a pé” em Newark, New Jersey, e em Flint, Michigan; “o policiamento voltado para a solução de problemas” em Newport News, Virginia; iniciativas voltadas para a comunidade em Newark e Houston, entre as quais são citados os pequenos escritórios na frente das delegacias, boletins, contatos de porta em porta (Rosenbaum in Brodeur, 2002:29-30).

No Brasil, os esforços no sentido de aproximar polícia e comunidade, em oposição às políticas de enfrentamento até então aplicadas, foram introduzidos, pela primeira vez, durante a primeira gestão Brizola (1983-1986) no Rio de Janeiro. Carlos Magno Nazareth Cerqueira, Comandante da Secretaria da PMERJ no período, teve grande

---

<sup>93</sup> Rosenbaum (2002:28-29) menciona pesquisas desenvolvidas por Fogelson, 1977; Keeling & Moore, 1988; Sparrow, Moore & Kennedy, 1990; Walker, 1983, entre outros.

importância para a adoção das medidas direcionadas à democratização da polícia militar carioca, que incluíam a adoção do discurso dos direitos humanos e o enfoque comunitário do policiamento (Costa, 2004:108). Os experimentos de policiamento comunitário da primeira gestão Brizola no Rio de Janeiro, ainda que tópicos, inauguraram as tentativas de mudanças na filosofia e nas estratégias da polícia militar do estado. Conforme analisado no capítulo anterior, o comando da PMERJ, objetivando seguir as diretrizes governamentais, implantou em vários bairros do Rio de Janeiro programas que intentavam familiarizar a polícia e a sociedade com os objetivos do policiamento comunitário, promovendo a articulação da polícia com a comunidade.<sup>94</sup>

Entre os referidos programas destacam-se:

- Centro Integrado de Policiamento Comunitário (Cipoc), implantado, pelo comandante do 18º BPM, na Cidade de Deus, para operar de forma articulada com os grupos sociais locais;
- programa “Vigilantes Comunitários”, implantado pelo 18º BPM, e que consistia no trabalho voluntário de diversos segmentos da sociedade civil, com o intuito de ajudar a polícia em diversas atividades;
- programa de “Policiamento de Bairro”, implantado em diversos bairros - Estácio, Rio Comprido, Santa Teresa, Glória, Flamengo etc – com a finalidade de intensificar o policiamento ostensivo no horário de maior exigência da comunidade, e procurando promover uma maior integração com a população local na identificação de problemas;
- estímulo à melhor integração com as unidades representativas – escolas, sindicatos, líderes industriais e comerciais, clubes etc -, buscando atender as reivindicações daquelas categorias nos policiamentos específicos ou na preservação da ordem nas manifestações coletivas.

Pelo que indicam estas iniciativas, o governo pretendia, ao desenvolver programas que permitissem a aproximação da polícia com a comunidade, mudar o comportamento dos policiais militares em relação ao público e diminuir a desconfiança e a hostilidade desse público para com a polícia (Sento-Sé, 1998:63). A criação de parcerias, para tratar

---

<sup>94</sup> O “Plano de Desenvolvimento Econômico e Social para o período de 1984 a 1987” previa as medidas essenciais à democratização das políticas de segurança pública e das polícias do estado nos tópicos “da Justiça e dos Direitos Humanos” e “Justiça, Segurança e Direitos do Cidadão” (Cerqueira, 2001:165).

os problemas de cada comunidade, melhoraria as relações entre a polícia e a população – principalmente das classes sociais desprivilegiadas, maiores vítimas das ações discriminatórias e arbitrárias da polícia até aquele momento.

Em 1991, com o retorno de Brizola ao governo do Rio de Janeiro, foram estabelecidas as diretrizes para a área de segurança nos mesmos moldes do primeiro governo, acrescentando-se algumas inovações. Dentre as inovações, merecem destaque: incentivo à criação de conselhos municipais e de bairros visando integrar autoridades judiciais e policiais com as lideranças locais e outras entidades da sociedade civil; a implantação do programa de policiamento comunitário em diversos bairros da cidade (Costa, 2004:134- 135). Dessa vez a Polícia Militar do Rio de Janeiro conseguiu, com o apoio de consultores externos e com a experiência do primeiro mandato de Brizola, implantar programas completos de policiamento comunitário. Conforme Cerqueira (2001:182), o programa foi retomado, sendo iniciado no Grajaú, em 1991, e expandido, em caráter experimental, por mais 14 bairros. No entanto, somente com o programa de policiamento comunitário de Copacabana, iniciado no final de 1994, ao menos na unidade operacional em que foi implantado (19ºBPM), foram introduzidas mudanças significativas na polícia militar do estado (Cerqueira, 2001).

A década de 1990, de fato, constitui um marco histórico para as políticas de segurança pública e reformas democráticas de polícia no Brasil. A experiência de policiamento comunitário de Copacabana representa uma das primeiras, em termos de mudanças significativas, tentativas de implantação de filosofia e estratégias democráticas nas polícias militares brasileiras. Porém, em outros estados da federação também começavam a ser implementados programas de policiamento comunitário, verificando-se um processo de expansão de seus ideais. No estado de Minas Gerais a polícia comunitária fora introduzida pela primeira vez em 1993, em alguns bairros da cidade de Belo Horizonte, no 22º BPMMG.<sup>95</sup> Procurava-se transformar a polícia comunitária em doutrina da PMMG, o que se verificou por meio da diretriz 3008 (01/07/1993). Havia a preocupação, por parte de algumas autoridades públicas e administradores de polícia, com a conquista do apoio e da participação da comunidade nas questões de segurança pública dos bairros.

---

<sup>95</sup> A experiência de policiamento comunitário de Belo Horizonte será analisada no próximo capítulo, tomando-se por base a dissertação de mestrado de Elenice de Souza (1999), *Polícia Comunitária em Belo Horizonte: avaliação e perspectivas de um programa de Segurança Pública*.

No final da década de 1990 passaram a ser implantados programas de policiamento comunitário por todo o país. Tais programas são considerados um grande passo rumo à mudança significativa na organização e nas estratégias das polícias militares de todo o Brasil. Em setembro de 1997 a Polícia Militar do Estado de São Paulo adotou a filosofia do policiamento comunitário experimentalmente conforme assevera Túlio Kahn (2002:71) no texto *Policiamento Comunitário em São Paulo: a visão dos policiais*.<sup>96</sup> O autor afirma que a experiência, atuando em uma área específica e voltada para os aspectos preventivos do crime, vinha implicando, até o ano de 2001, em uma parceria entre a Polícia, a comunidade local, autoridades eleitas e empresários locais, entre outros grupos.<sup>97</sup>

Outras experiências merecem ser citadas, tendo em vista seu reconhecido sucesso e aos avanços obtidos no sentido de romper com o discurso predominantemente reativo e repressivo de controle do crime.<sup>98</sup> Em Vitória (ES) a “Polícia Interativa” foi implantada, em 1997, pelo comando da Polícia Militar do Espírito Santo – 1º Batalhão da PM - em uma das 16 favelas que formavam um bairro da Zona Sul da capital capixaba, o “Morro do Quadro”. Em 1998 a Polícia Militar do Amapá – 2º Batalhão da PM - criou, junto com outros órgãos estaduais, a “Polícia Interativa e de Segurança Social”, que foi introduzida em alguns bairros da capital.

Procurou-se inteirar o leitor do contexto histórico em que o policiamento comunitário se desenvolveu, passando a fazer parte da pauta de projetos na área de segurança pública nos Estados democráticos, no momento em que as evidências apontam para o fracasso do modelo tradicional de policiamento e a urgência de medidas que tentem promover a efetiva consolidação do Estado de Direito. O Capítulo 3 se ocupará da descrição de algumas experiências de policiamento comunitário no Brasil e

---

<sup>96</sup> Texto produzido com base na segunda etapa da pesquisa realizada pelo Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (Illanud), em 2001, com o financiamento da Fundação Ford. Túlio Kahn foi o pesquisador responsável por essa etapa. O autor coordenou o grupo de pesquisa.

<sup>97</sup> Salienta Kahn (2002:71) que, entre setembro 1997 e maio de 2000, foram instaladas 239 bases comunitárias de segurança no estado, sendo 44 na capital, 39 na grande São Paulo e 158 no interior.

<sup>98</sup> Em abril de 2001 foi lançado o Concurso Polícia Comunitária Motorola, organizado pela Motorola e pelo Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, com a finalidade de premiar algumas das inúmeras experiências desenvolvidas em vários estados brasileiros (Policiamento Comunitário: experiências no Brasil 2000-2002 – São Paulo: Página Viva, 2002). No referido concurso, que teve os objetivos de disseminar a filosofia do policiamento comunitário e reconhecer projetos que obtiveram resultados expressivos e promover sua divulgação como exemplos a seguir, foram premiados três projetos: o de Vitória (ES), primeiro lugar; Macapá, segundo lugar; e São Paulo (SP), que ficou em terceiro lugar.

no mundo, ocasião em que serão destacadas as propostas, as dificuldades ou resistências - tanto no interior das instituições policiais quanto externas -, os impactos e avanços obtidos em cada caso específico.

## 2.2. Policiamento Comunitário: aspectos elementares para sua caracterização

“A premissa central do policiamento comunitário é que o público deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança. A polícia não consegue arcar sozinha com a responsabilidade, e, sozinho, nem mesmo o sistema de justiça criminal pode fazer isso”. (Skolnick e Bayley, 2002:18)

Conforme discutido anteriormente, um dos traços distintivos e inovadores do policiamento comunitário é o propósito de afirmar a imprescindibilidade da participação da sociedade na preservação da ordem pública. Mostrava-se insuficiente o comportamento passivo do público em relação aos serviços prestados pela polícia para solucionar a diversidade de problemas com que se deparam as pessoas diariamente.<sup>99</sup> Se anteriormente cabia ao público um papel restrito e passivo no controle do crime e da desordem, sendo da inteira responsabilidade da polícia a solução de questões relacionadas à segurança pública, em sociedades democráticas sua participação direta nesses assuntos torna-se imprescindível.<sup>100</sup> Rosenbaum (2002:39) salienta que “talvez o maior erro na história do policiamento moderno tenha sido dar à polícia a responsabilidade e a responsabilização *plenas* pela segurança pública”.<sup>101</sup> Observa-se, portanto, uma ampliação significativa do papel do cidadão no provimento da segurança

<sup>99</sup> A análise do processo de transição para o modelo profissional de policiamento possibilitou a compreensão de que o receio dos administradores de polícia no tocante ao envolvimento do público na preservação da ordem pública, associado ao entendimento de que somente a polícia seria capaz de controlar o crime, provocou a restrição do papel da sociedade. Logo, o comportamento passivo do público era defendido e estimulado pela própria polícia.

<sup>100</sup> Skolnick e Bayley (2002:18) destacam que policiais veteranos, conservadores, defensores de políticas tradicionais, também mencionam a necessidade de “cooperação” do público, mas como uma maneira de possibilitar uma maior proximidade com a instituição. A “cooperação” a que se referem esses policiais parece consistir, basicamente, na informação sobre crimes.

<sup>101</sup> A afirmação citada poderia levar a discussões a respeito do papel de outros órgãos estatais no tocante ao provimento da ordem pública. Quando se fala em segurança pública, geralmente a instituição policial é a destinatária de todas, ou de grande parte, das críticas e cobranças.

pública, no trabalho conjunto com a polícia na identificação dos problemas considerados mais urgentes em cada comunidade e na busca das estratégias que se mostrem mais eficazes para solucioná-las.

Para esclarecer melhor a finalidade, no modelo comunitário, de obter o envolvimento do público na preservação da ordem pública, e desfazer algumas dúvidas sobre como essa participação é concretizada, mostra-se apropriada a afirmação que se segue apresentada por Theodomiro Dias:

“Policimento comunitário não deve ser confundido com relações públicas, com um esforço cosmético de melhoria da imagem policial. Tampouco significa a simples organização de redes de vigilância com o objetivo de converter os cidadãos em olhos e ouvidos da polícia. Nas versões mais avançadas, o policiamento comunitário procura ajustar as ações e prioridades policiais para obter o envolvimento dos cidadãos no processo de identificação, análise e solução dos problemas locais” (Dias, 2002:69).

Os interessados na implantação do policiamento comunitário freqüentemente mostram-se apreensivos em relação a questões delicadas que “rondam” o tema. Duas delas são trazidas ao texto através da discussão levantada por Dias (2002). A primeira refere-se à necessidade de deixar bem claras as diferenças entre o chamado “programa de relações públicas” e o policiamento comunitário. Como vimos, os “programas de relações públicas” ou “relações comunitárias” foram criados por departamentos de polícia norte-americanos, nas décadas de 1950 e 1960, como uma resposta imediata às insatisfações sociais em relação ao trabalho da polícia.<sup>102</sup> As ações violentas e discriminatórias das polícias americanas, particularmente contra as classes minoritárias e os estudantes universitários, e sua ineficácia para controlar o crime, a desordem e a violência, constituíam algumas causas do aumento da hostilidade e desconfiança em relação a essas instituições. No entanto, os programas de relações públicas não possuíam grandes pretensões, ou seja, a preocupação de melhorar a imagem da polícia não envolveu mudanças na sua filosofia, na organização ou nas estratégias convencionais de policiamento. Os administradores de polícia entendiam, utilizando as palavras de Bittner (2003:277), “que era mais importante ‘manter o produto no mercado’ do que melhorar sua qualidade”. Embora sejam considerados como um passo importante dado pelas polícias americanas no sentido de melhorar sua imagem diante das crescentes pressões externas – feitas pela sociedade –, os programas de relações

---

<sup>102</sup>Sobre as atividades adotadas nesses programas, cf Bittner (2003:208-211; 277-278).

públicas guardam pouca semelhança com o policiamento comunitário. O modelo comunitário pretende melhorar a qualidade dos serviços prestados pela polícia, através de mudanças radicais no policiamento profissional, para, a partir daí, tentar melhorar a imagem da instituição perante a sociedade.

Os “programas de relações públicas” possuem objetivos restritos, no tocante à promoção da imagem da polícia, não se confundindo com o policiamento comunitário.<sup>103</sup> O risco de se fazer confusão entre o policiamento comunitário e programas de relações públicas parece residir, principalmente, no fato de que as propostas de mudança do modelo comunitário acabam, muitas vezes, sendo limitadas, também, a um efeito cosmético e impedem a inclusão de mudanças efetivas no policiamento.<sup>104</sup>

Outra questão levantada por Dias refere-se à forma como a contribuição da sociedade à polícia deve se dar na prática. O autor esclarece que o policiamento comunitário não pressupõe a transformação dos cidadãos em “vigilantes” diários nas comunidades. Já Rosenbaum (2002:40) destaca que o policiamento comunitário traz uma perspectiva radicalmente diferente daquela implicada pelo modelo tradicional de luta contra o crime. Conforme o autor (2002:40), ao contrário do ponto de vista amplamente aceito de que os cidadãos são suplementares para a polícia, a perspectiva proveniente do modelo comunitário é de que as polícias é que são complementares para a comunidade na solução dos problemas do bairro. Ao se apresentar como uma proposta de democratização das organizações policiais, o modelo comunitário pretende tornar possível o acesso do público à polícia, no tocante à identificação dos problemas que a comunidade entende mais urgentes, sua análise e solução. Não parece se tratar, pois, de fazer dos cidadãos tão somente um recurso a mais da polícia no controle das atividades e comportamentos diários da vida social.

Para reforçar o entendimento de que a sociedade não pode mais ser excluída do envolvimento direto em assuntos que dizem respeito à sustentação da ordem pública, merecem destaque, ainda, as seguintes observações

---

<sup>103</sup> As chamadas “Unidades de Relações Comunitárias” voltarão a ser analisadas no capítulo 3, no sentido de apreender suas limitações e indicar que logo depois da sua criação seriam implantados programas de policiamento comunitário nos EUA.

<sup>104</sup> Fora observado no capítulo anterior que, no Brasil, governantes e administradores de polícia freqüentemente apresentam propostas de mudanças para as polícias como uma forma de melhorar a imagem da instituição, sem que, por trás disso, haja o interesse de promover mudanças substanciais na filosofia, na organização e nas estratégias policiais. Cf. Soares (2000:128-129).

“A pedra de toque para se definir a consciência de um programa de policiamento comunitário é o grau de democratização da função policial. Será a participação da sociedade civil, exercendo demandas sobre a polícia, que determinará em que medida o policiamento comunitário poderá converter-se em uma forma mais justa, democrática e eficaz de exercício da função policial”. (Dias, 2002:69)

A consciência a que se refere o autor acima citado indica que o policiamento comunitário carece, para dar certo, da compreensão e adesão - de seus fomentadores, de todo departamento policial e da própria sociedade - aos valores democráticos que o modelo defende. O policiamento comunitário não propõe apenas mudanças na organização e nas estratégias convencionais do policiamento moderno, mas vai além e pretende ser uma alternativa ao discurso conservador, de lei e ordem, que ainda permeia a polícia moderna. Significa o rompimento com alguns paradigmas referentes ao papel da instituição policial e da sociedade no provimento da ordem pública. O modelo comunitário tem como objetivo principal, portanto, a inclusão de uma nova forma de pensar e agir nas polícias modernas, o que faz enfatizando a união de esforços entre polícia e sociedade para colocar em prática as estratégias preventivas de controle do crime e da desordem. Segundo Skolnick e Bayley (2002:17-18), o progresso do policiamento comunitário depende da adoção das estruturas organizacionais, das táticas e estratégias de operação como um reflexo da filosofia do departamento de polícia.<sup>105</sup> Isso quer dizer que as transformações nos aspectos organizacionais ou operacionais de policiamento não surtem efeito quando não refletem as intenções, a filosofia e as motivações do departamento de polícia em relação ao modelo comunitário.

Os significados ou premissas - do policiamento comunitário - levam em conta a amplitude de suas denominações e programas, a perspectiva adotada e o público a que se dirige. A diversidade de significações é um fator compreensível em se tratando do policiamento comunitário, tendo em vista a admissibilidade, e a necessidade, da existência de programas adequados às características políticas, sócio-econômicas, geográficas, culturais, etc, de cada comunidade. Além disso, os problemas e as

---

<sup>105</sup> Skolnick e Bayley (2002:17) citam um seminário de executivos realizado no Departamento de Polícia de Houston, onde os participantes identificaram trinta elementos para a definição de um “policiamento orientado para o bairro”, que incluíam criar um sentimento de confiança entre a polícia e os cidadãos, alterar o papel da polícia, atribuir novas responsabilidades aos policiais e defini-las, encorajar a aceitação de responsabilidade, desenvolver intenções apropriadas, coordenar a prestação de serviços policiais e reconhecer limitações fiscais.

demandas sociais geralmente apresentam inclinações bem diferentes, conforme o lugar considerado. No entanto, essa variação não impede a identificação dos elementos básicos essenciais à concepção desse modelo de policiamento. A elucidação de cada um dos princípios – ou elementos – do policiamento comunitário depende também da conscientização de que a definição se torna apta a proporcionar o entendimento – inicial, básico - do tema quando apresenta sua estrutura de forma clara.

Greene (2002:177) refere-se a esses elementos essenciais como aqueles que de forma mais consistente apontam as singularidades do policiamento comunitário e, por sua vez, indicam mudanças na concepção e estrutura do policiamento profissional. Pode-se identificar quatro questões gerais que parecem configurar o pano de fundo do policiamento comunitário como uma filosofia e uma estratégia de policiamento. São elas: 1) a necessidade de aperfeiçoar de forma continuada os instrumentos de gestão policial de forma a emprestar maior eficácia e eficiência às práticas de policiamento, especialmente aquelas preventivas; 2) Garantir a participação social nos processos de co-gestão da ordem pública, isto é, na identificação dos problemas, na elaboração de diagnósticos, nas estratégias de intervenção e no monitoramento dos resultados; 3) Viabilizar o controle social das polícias, desenvolvendo instrumentos de prestação pública de contas e de responsabilização dos policiais e das comunidades e 4) Garantir o acesso e a prestação igualitária de serviços policiais, considerando as especificidades de cada comunidade. Tais considerações articulam-se com algumas premissas associadas à sustentação das organizações policiais como agências de regulação social democráticas orientadas para a sustentação das garantias e direitos em suas ações anti-criminais e de preservação da ordem pública. Destacam-se o fortalecimento da confiança e do consentimento público na polícia; a redução do medo e da insegurança; a priorização de ações preventivas; a melhoria da qualidade de vida; a valorização do policial de ponta; a descentralização do planejamento, da gestão, etc.

Uma discussão importante, e que será retomada nos próximos capítulos, diz respeito à dificuldade de avaliar os resultados dessa cooperação polícia-comunidade, da própria implantação do policiamento comunitário, e a conseqüente mudança das atitudes, das rotinas de trabalho, da informação, das estruturas organizacionais, dos modelos de interação, colocadas em prática nos programas de policiamento comunitário.

A partir de agora, serão descritos e analisados os elementos básicos do policiamento comunitário, os quais são encontrados nos mais diversos programas de policiamento comunitário, mas não pretendem excluir outros que possam vir a integrar esse rol. Para tanto, a divisão feita por Skolnick e Bayley (2002:15-39) passa a ser utilizada como parâmetro, sem que isso signifique deixar de mencionar outras classificações, pois isso permitirá um estudo dos diferentes pontos de vista a respeito do tema.

Eis os elementos, ou mudanças, imprescindíveis, conforme Skolnick e Bayley (2002:19), a esse modelo: 1. organizar a prevenção do crime tendo como base a comunidade; 2. reorientar as atividades de patrulhamento para enfatizar os serviços não-emergenciais; 3. aumentar a responsabilização da polícia; 4. descentralizar o comando.

## 1 - PREVENÇÃO DO CRIME BASEADA NA COMUNIDADE

Foram apresentadas, até aqui, algumas razões pelas quais a polícia não pode prescindir do envolvimento da comunidade no que tange à produção de segurança pública. A mudança significativa no papel da polícia e da sociedade no que se refere a essa questão pode ser melhor compreendida a partir da seguinte observação:

“Da perspectiva da polícia, a formação e a utilização de parcerias entre agências representam mudança significativa no papel tradicional da polícia. Esta atividade de co-produção não apenas reconhece as limitações da polícia como organização única de contenção e dependência, mas enfatiza a importância dos recursos da comunidade como elementos-chave num plano abrangente de controle do crime” (Rosenbaum in Brodeur, 2002:43).

A prevenção do crime com base na comunidade representa o rompimento com a concepção de que somente a polícia seria capaz de lidar, por meios predominantemente repressivos, com o crime, a violência e a desordem. Além de ser um dos pressupostos para a sustentação da ordem pública em sociedades democráticas, a participação da comunidade na solução de problemas locais propõe-se como uma forma mais eficaz de controlar o crime, reduzir a insegurança da população, aumentar a confiança na polícia, garantir o florescimento das relações sociais. Torna-se necessária, para tanto, a formação de parcerias entre a polícia e a comunidade para a identificação, análise e

hierarquização dos problemas locais, o planejamento das estratégias utilizadas para solucioná-los e a avaliação dos seus efeitos.

A necessidade de levar ao conhecimento do público as possibilidades e limitações da polícia para lidar com as questões relativas à produção de segurança pública – a complexidade da função policial, limitações legais e estruturais as quais a instituição está submetida - também funciona como uma forma de evitar ou desfazer expectativas equivocadas em relação à agência policial. Uma das falhas do modelo profissional de policiamento foi engendrar na sociedade o entendimento de que a polícia poderia dar conta de todos os problemas relacionados ao crime, desde que se tornasse uma presença constante e visível nas ruas.<sup>106</sup> Passa a ser imprescindível a transição, referida por Bittner (2003:95), do que *deve existir* para o que *existe* em relação à atividade policial, ou seja, a tentativa de adequação das expectativas do público ao que a polícia é realmente capaz de realizar.<sup>107</sup> De acordo com Dias (2003:47), o contato direto e a comunicação crescente podem contribuir para ajustar as expectativas da sociedade em relação à polícia. Em outras palavras, o policial comunitário pode, desde que haja transparência na comunicação, informar o público sobre as atividades da polícia na área, esclarecendo o que se pode esperar concretamente de seus esforços (Dias, 2003:47-48).<sup>108</sup>

Um aspecto essencial à compreensão desse primeiro elemento é o significado da expressão “comunidade”. Segundo Trojanowicz e Bucqueroux (1994:85), a dinâmica da “comunidade”, essencial para a prevenção e o controle do crime e da desordem, e do medo do crime, deve ser bem compreendida.<sup>109</sup> Os autores (1994) referem-se à importância das unidades de controle social existentes na comunidade.<sup>110</sup> Eis algumas dessas unidades: 1) controle exercido a nível individual, pela consciência pessoal de

---

<sup>106</sup> Um dos fomentadores do policiamento profissional nos EUA, O.W.Wilson entendia que se a polícia estivesse “em todo lugar”, realizando o patrulhamento motorizado aleatório, poderia atender aos chamados da população e gerar medo nos criminosos (Fyfe et alli, 1997:14).

<sup>107</sup> Bittner (2003:95) reporta-se a David Hume para destacar a dificuldade de se promover essa transição do que *deve existir* para o que *existe*. Uma das preocupações dos pesquisadores, no momento – década de 1960 - em que se intensificavam os estudos, nos EUA, sobre o real papel da polícia, foi a grande lacuna existente entre o que se esperava da polícia e aquilo que ela realmente fazia (Bittner, 2003:98).

<sup>108</sup> Dias (2003:49) ressalta que há sempre o risco de que a polícia venha a omitir ou manipular informações em função de seus próprios interesses.

<sup>109</sup> De acordo com os autores (1994:85), comunidade pode significar coisas muito diferentes para pessoas diferentes.

<sup>110</sup> Os autores não se referem a outras instituições de controle social que parecem ser tão importantes quanto as primeiras, quais sejam a Escola e a Igreja.

cada um; 2) o controle exercido pela família, importante para a formação inicial da consciência e um contínuo reforço dos valores democráticos; 3) o controle exercido pelos vizinhos, ao apoiarem as normas necessárias ao desenvolvimento de um comportamento positivo (Trojanowicz e Bucqueroux, 1994:85-86). A redução da influência exercida pela família e pelos vizinhos, nos dias de hoje, tem implicado na dependência maior do controle externo, exercido pelo sistema de segurança pública e justiça criminal, em detrimento do controle interno (Trojanowicz e Bucqueroux, 1994:86).

Trojanowicz e Bucqueroux (1994) destacam, ainda, a necessidade de se distinguir a “comunidade geográfica” da “comunidade de interesse”. Esta “comunidade” pode ser criada pelo crime, a desordem e o medo do crime, no momento em que os que residem, ou, de alguma forma, estão presentes em determinado espaço geográfico diariamente, trabalharem em conjunto com a polícia na tentativa de adotar medidas capazes de melhorar a qualidade de vida local (Trojanowicz e Bucqueroux, 1994). A criação da chamada “comunidade de interesse” torna-se essencial ao policiamento comunitário na medida em que permite aos policiais “penetrar” na comunidade geográfica e, em conjunto com a população, as instituições e agências locais, desenvolver estratégias capazes de proporcionar uma melhor qualidade de vida às pessoas.

No policiamento comunitário, reafirma-se que a comunidade não é apenas um meio para se alcançar os objetivos do policiamento – entre os quais o controle do crime, da violência e da desordem –, passando a ser, principalmente, um objetivo a ser alcançado pela polícia.<sup>111</sup> Rosenbaum (2002:40) utiliza a teoria da desorganização social para explicar que a atividade criminosa pode ser encorajada quando um bairro está socialmente desorganizado, não conseguindo criar e sustentar instituições locais.<sup>112</sup> Um bairro é considerado socialmente desorganizado quando se mostra incapaz de exercer o controle social informal eficaz sobre seus residentes e demais pessoas que o freqüentam (Rosenbaum in Brodeur, 2002). Quando a comunidade possui índices elevados de crime e desordem ou é considerada insegura, cabe à polícia buscar parcerias com os cidadãos locais, instituições públicas, agências privadas etc, para que seja encorajada a reorganização social ou construção da comunidade. O policial comunitário

---

<sup>111</sup> Cf. Moore (2003:140).

<sup>112</sup> Rosenbaum (2002:40) reporta-se ao trabalho de Clifford Shaw e Henry McKay (1942) para indicar a origem da teoria da desorganização social.

passa a exercer o papel de agente facilitador, coordenador e referencial, com a finalidade de fortalecer a habilidade das organizações, instituições e indivíduos locais para a construção de um ambiente físico e social com poucas oportunidades para o comportamento criminoso (Rosenbaum in Brodeur, 2002:42). À comunidade são atribuídos dois papéis essenciais na prevenção de crimes: a reorganização social e a resolução de problemas através da formação de parcerias (Rosenbaum in Brodeur, 2002:40).

Para lidar com a desorganização social, e trabalhar a construção da comunidade, Rosenbaum (2002:41) aponta para a tentativa de fortalecimento, pelo policial, dos relacionamentos e interações sociais e de aumento da afeição dos residentes para com o bairro. Referindo-se ao que chama de uma definição mais ampla de “comunidade”, Rosenbaum (2002) continua, afirmando que a primeira tarefa ao alcance da polícia nesse processo de fortalecimento é a mobilização das “instituições” e “agências” locais existentes na vizinhança, como igrejas, escolas e agências de serviço social. Em um segundo momento, mostra-se fundamental o planejamento, a criação e a orientação, pela polícia, de projetos para a solução dos problemas locais, com a participação da comunidade, no sentido de fortalecer os mecanismos de controle social informais no nível do bairro e contribuir com o objetivo geral de criar comunidades de auto-regulamentação (Rosenbaum in Brodeur, 2002).

Os esforços do policial comunitário para facilitar a criação de bairros auto-regulamentados estão relacionados a alguns objetivos, entre os quais Rosenbaum (2002) destaca: a) a busca de contribuição [*input*] e participação da comunidade na definição dos problemas locais; b) o trabalho conjunto – polícia e comunidade - para desenvolver as soluções propostas para esses problemas; e c) identificação e mobilização dos recursos necessários – dentro e fora da comunidade – para responder com eficácia a esses problemas. Os objetivos referidos se traduzem na reorientação das atividades policiais pelo policiamento comunitário, para que seja posta em prática a solução de problemas por meio da participação da comunidade.

Como a solução dos problemas do bairro depende da união de esforços entre a polícia e a comunidade, a formação de parcerias torna-se um dos pressupostos à identificação dos problemas considerados mais urgentes e à eficácia das estratégias escolhidas para lidar com os mesmos. Além de poderem disponibilizar recursos

adicionais ao desenvolvimento das estratégias preventivas de controle do crime, os parceiros podem voltar a desempenhar papéis que são da sua atribuição, como acontece, por exemplo, quando as ruas de um bairro são pavimentadas pelo órgão público responsável. No que tange à formação de parcerias, Rosenbaum (2002:44) ressalta que

“as parcerias devem incluir representantes de agências governamentais, como justiça, saúde, bem-estar social; representantes eleitos; empresários do setor privado; organizações voluntárias; organizações populares da comunidade; igrejas; e outros grupos que tenham interesse no bairro”.

A solução de problemas a nível de bairro parece necessitar, portanto, do envolvimento do maior número possível de representantes da comunidade. Essa afirmação ganha ainda mais força quando se trata de um problema de maior complexidade. Segundo Rosenbaum (2002:43), os meios para a solução dos problemas identificados são numerosos e dependem de outros fatores, como a definição do problema e os recursos disponíveis, não havendo mais tamanha dependência das sanções criminais para resolvê-los. O autor (2002:42) afirma que as soluções podem ser tão simples como chamar o departamento de saneamento para relatar um problema persistente de lixo em determinado bairro ou tão complexas como desenvolver programas de educação extensiva e treinamento profissional para os jovens, para evitar a violência juvenil no bairro. Logo, para os problemas considerados mais graves, recomenda-se um envolvimento ainda maior da comunidade.

Os principais objetivos internos a serem alcançados pela parceria são, entre outros, o planejamento, a obtenção dos recursos necessários para colocar em prática as estratégias de ação, o recrutamento das organizações-chave, a continuidade dos encontros da associação (Rosenbaum in Brodeur, 2002:44). Ao mesmo tempo, os resultados positivos da atuação da parceria – no controle do crime, redução da insegurança, aumento da confiança da população na polícia, maior satisfação dos policiais com o seu trabalho etc -, além de dependerem de seu bom funcionamento, provavelmente serão alcançados quando for desenvolvido e implementado um plano de ação capaz de lidar de modo eficaz com o problema selecionado.

O Programa de “Vigilância de Bairro”, criado nos EUA no início dos anos 1970 e implantado também em outros países, é destacado por Skolnick e Bayley (2002:19-20)

como a peça central da prevenção do crime baseada na comunidade.<sup>113</sup> Segundo os autores (2002), o programa visa suscitar um sentimento de identidade com o bairro, de forma a fomentar nos indivíduos uma responsabilização coletiva em relação a sua própria proteção e segurança.<sup>114</sup>

Outro aspecto importante relacionado à solução de problemas baseada na comunidade diz respeito à própria diversidade dos problemas encontrados em cada lugar. Como cada bairro e cada problema possuem suas especificidades, o planejamento e a implementação das estratégias adequadas para cada situação particular também são distintos. Logo, esse seria mais um motivo para justificar a existência de programas variados, com características condizentes com a cultura, a política, as necessidades e as demandas locais etc.

Tratando dessa questão, Trojanowicz e Bucqueroux (1994:29) falam que o policiamento comunitário deve ser desenvolvido conforme as necessidades e recursos das jurisdições locais, pois é impossível fornecer regras rígidas e rápidas que se enquadrem a todas as circunstâncias. Os autores (1994:29-30) citam duas cidades grandes norte-americanas, Los Angeles e Nova York, para falar das diferenças no tocante à implantação do policiamento comunitário. Algumas diferenças encontradas foram: 1) coeficiente de policiais para cada 1000 residentes, maior em Nova York; 2) a densidade populacional, também maior em Nova York; 3) os tipos de crimes; 4) a cultura; 5) os problemas; 6) a política; e 7) a especificidade de sua polícia (Trojanowicz e Bucqueroux, 1994:29-30). Daí se conclui que o planejamento de implementação da polícia comunitária não pode ser o mesmo para as duas cidades (Trojanowicz e Bucqueroux, 1994:30).

---

<sup>113</sup> O programa de “vigilância de bairro” considerado mais ambicioso e extenso é o japonês, não obstante sua denominação ser diversa – dada a tradição de desenvolver parcerias para tratar assuntos diversos de interesse do bairro, a maioria dos bairros japoneses possui, atualmente, associações de prevenção do crime (Skolnick e Bayley, 2002:20). Cingapura, por sua vez, é apontada como detentora, no final de 1987, de uma das melhores coleções de dados do mundo para avaliar a prática e o impacto dos programas de “Vigilância do Bairro” (Skolnick e Bayley, 2002:23). Outros exemplos são citados: EUA, Grã-Bretanha, Londres, Austrália (Skolnick e Bayley, 2002:20-23). Ao estudar, no próximo capítulo, as experiências de policiamento comunitário no Brasil, perceber-se-á que cada programa possui suas particularidades, e que foram encontradas características distintas de uma rua para outra.

<sup>114</sup> O Programa de Vigilância de Bairro apresenta-se de forma variada através do mundo e, inclusive, dentro do mesmo país. São inúmeros os motivos de tais diferenças: quanto à iniciativa partir da polícia ou do público; quanto ao tamanho das áreas organizadas; segundo a maneira pela qual os líderes são selecionados; quanto à origem dos custos; pela quantidade de esforço empregado na manutenção de níveis elevados de atividade e envolvimento; quantidade de unidades de bairro bem organizadas em associações mais amplas; e quanto ao nível de apoio contínuo proporcionado pela polícia (Skolnick e Bayley, 2002:20).

Se a estratégia proativa se dirige às possíveis “causas” ou complicadores dos problemas separadamente - cada problema tem uma natureza específica, necessitando de um tratamento específico -, natural que as soluções para os problemas sejam múltiplas e variadas. Conseqüentemente, o policiamento comunitário, ao contrário do policiamento tradicional, que utiliza as mesmas estratégias – normalmente reativas, incidindo apenas sobre os efeitos - para a resolução de problemas distintos, depende de táticas diversas, as quais serão empregadas conforme o problema e o local considerados, e os recursos disponíveis.

Como referido anteriormente, o policiamento comunitário não tem a pretensão de abandonar as estratégias desenvolvidas pelo modelo profissional, sendo reconhecida a utilidade e necessidade de táticas como a resposta rápida para casos emergenciais e as unidades especializadas.<sup>115</sup> Um dos objetivos, a longo prazo, da estratégia preventiva consiste em identificar, juntamente com os cidadãos, os problemas locais, verificar sua gravidade, estabelecendo prioridades na sua resolução, e tentar direcionar às solicitações telefônicas aqueles que de fato requeiram urgência no atendimento da polícia. O policiamento comunitário pretende, à medida que os problemas comecem a ser solucionados, principalmente aqueles problemas não emergenciais, reservar os chamados da população pela patrulha motorizada aos casos mais urgentes.

Conforme Skolnick e Bayley (2002:35), a prevenção ao crime baseada na comunidade carece também de recursos, principalmente os humanos. A mobilização das comunidades e a busca por soluções adequadas a cada problema dependem da reorientação do patrulhamento convencional (Skolnick & Bayley, 2002). Falar em recursos humanos significa referir-se a policiais preparados para colocar em prática a filosofia e as estratégias do modelo comunitário, o que requer o treinamento do pessoal que vier a integrar, ou que ingressou recentemente, os quadros da polícia. Parece mais aconselhável o aproveitamento maior desse pessoal, dada a maior facilidade em inspirar aceitação da ideologia e das estratégias do modelo comunitário. A aceitação da filosofia e das estratégias do policiamento comunitário pelos policiais que já fazem parte dos departamentos de polícia há algum tempo normalmente exige maiores esforços dos fomentadores do modelo comunitário.

---

<sup>115</sup> Cf. Cerqueira (2001:29); Skolnick e Bayley (2002:24).

Cabe destacar a observação, aí feita por Skolnick e Bayley (2002:36), segundo a qual o primeiro elemento, quando perseguido pelas agências policiais de forma séria, possibilitando a integração com o público, levará aos demais. Para trabalhar junto à comunidade na identificação dos problemas locais e no desenvolvimento de planos de ação referentes a cada caso específico, o policial comunitário necessita de um suporte organizacional e operacional.

## 2 – REORIENTAÇÃO DAS ATIVIDADES DE PATRULHAMENTO

O modelo de policiamento comunitário pretende corrigir, ao menos em parte, os erros repetitivos das estratégias baseadas na suposição de que o crime e a desordem poderiam ser impedidos pelo patrulhamento motorizado aleatório e pela prisão imediata de quem infringisse a lei (Skolnick e Bayley, 2002). Em suma, o policiamento comunitário propõe o deslocamento das estratégias ostensivas – predominantemente repressivas – de policiamento para aquelas que enfatizem a prevenção. Skolnick e Bayley (2002:24) ressaltam que, não obstante o propósito dos métodos do policiamento profissional fosse, de fato, a prevenção do crime, diversas pesquisas comprovaram sua ineficácia.<sup>116</sup>

As estratégias priorizadas pelo modelo profissional implicaram na designação de grande parte do pessoal das agências policiais para o patrulhamento motorizado das ruas. Conforme Skolnick e Bayley (2002), a mudança proposta pelo policiamento comunitário pressupõe, portanto, que a maior parte dos policiais seja liberado do sistema de atendimento de emergência, para que possa engajar-se na prevenção do crime baseada na comunidade. Os autores (2002) afirmam que os policiais de patrulha deveriam deixar de se desenvolver como um serviço ambulatorial e “empenhar-se em conhecer a comunidade”, procurar estabelecer contato com as pessoas em seus itinerários diários usuais, encorajar pedidos de serviços não – emergenciais e se tornar

---

<sup>116</sup> A crença de que um patrulhamento – motorizado - freqüente e visível a toda hora, em todos os bairros da cidade, criaria uma sensação de segurança mostrou-se inconsistente no momento em que a crise do modelo tradicional fez surgir experimentos e pesquisas sobre o modelo comunitário (Cerqueira, 2001:8-21).

parte visível da cena comunitária. A necessidade de reorientação do patrulhamento é justificada nos seguintes termos:

“Agindo assim, os policiais de patrulha ajudariam na auto-proteção coletiva ou individual; poderiam intervir nos estágios iniciais para prevenir os problemas que surgissem; desenvolveriam uma apreciação fortalecida das preocupações da comunidade; explicariam os serviços da polícia com maior precisão e seriam capazes de obter informações que levassem a prisões e pudessem dar seguimento aos procedimentos legais”. (Skolnick e Bayley, 2002:24).

Conforme se depreende do explicado, a consecução dos objetivos do policiamento comunitário necessita de mudanças significativas, também, nas estruturas operacionais dos departamentos de polícia. Essas transformações são importantes para viabilizar ao policial se aproximar dos cidadãos, buscar apoio e participação na identificação e solução de problemas do bairro, conquistar a confiança da população, conseguir resultados positivos no controle do crime e na redução da insegurança etc.

Skolnick e Bayley (2002) deixam claro que as forças policiais devem continuar a lidar com as emergências genuínas, porém, utilizando-se de uma equipe bem mais reduzida. A discussão colocada pelos autores parece estar relacionada ao próprio objetivo do policiamento comunitário de focalizar os chamados da população pelos serviços policiais aos casos em que haja, de fato, problemas emergenciais.

Seria aconselhável, conforme Trojanowicz e Bucqueroux (1994:35), fazer nascer nos patrulheiros motorizados, até então inclinados à atuação predominantemente reativa, a filosofia e a prática do policiamento comunitário. Dessa forma, eles poderiam procurar gastar seu tempo livre na resolução de problemas comunitários da sua área de patrulha, de forma a apoiar os policiais comunitários e cooperar com seus esforços (Trojanowicz e Bucqueroux, 1994:35-36). Para que esse apoio fosse efetivamente conseguido, seria necessária a responsabilização dos policiais que tentem sabotar – através do uso excessivo da força, abuso de autoridade etc - conscientemente ou não, as propostas do policiamento comunitário (Trojanowicz e Bucqueroux, 1994:36).

Trojanowicz e Bucqueroux (1994:137) entendem que a reorientação do trabalho policial depende de um treinamento adequado, e contínuo, dos policiais, para incutir neles a filosofia e a nova maneira – estratégia – de ação. O treinamento em policiamento comunitário precisa focalizar todo o departamento, para que não haja o retorno dos policiais não envolvidos à maneira habitual de fazer patrulhamento (Trojanowicz e

Bucqueroux, 1994).<sup>117</sup> Esse treinamento refere-se a diversas áreas, destacando-se o treinamento acadêmico, treinamento policial em campo e treinamento contínuo em serviço, além de depender das mudanças internas – recrutamento, seleção, avaliação e promoção (Trojanowicz e Bucqueroux, 1994:137).

Algumas formas de reorientação do patrulhamento efetuadas em diversos países, segundo a concepção comunitária, são citadas por Skolnick e Bayley (2002), destacando-se a que providencia o deslocamento dos policiais de patrulha dos veículos motorizados para pequenos postos descentralizados de policiamento.<sup>118</sup> Os postos de policiamento comunitário possuem diferenças operacionais no intuito e no desempenho, o que, por sua vez, constitui a essência do policiamento comunitário (Skolnick e Bayley, 2002:25). O reconhecimento das inúmeras diferenças e peculiaridades de cada comunidade é um dos fatos que o colocam a frente do policiamento tradicional.

Stephen D. Mastrofski (2002:206), no artigo *Policiamento comunitário e estrutura da organização policial*, menciona algumas formas de reorientação do patrulhamento desenvolvidas nos EUA, tais como o “policiamento em grupo”, a “patrulha a pé”, “a patrulha dirigida”, a “prevenção comunitária ao crime”, e “programas de auxílio às vítimas”.

A ronda a pé, estratégia tradicional de policiamento, volta a ser realizada, podendo variar sua forma. Afirmam Skolnick e Bayley (2002:27) que ela costuma, na maior parte dos países, ser utilizada de modo seletivo, alcançando, principalmente, as áreas de alto trânsito de pedestres, como praças, *shopping centers*, “corredores” de entretenimento e estações de transportes públicos.<sup>119</sup>

Skolnick e Bayley (2002:28) referem-se, ainda, a uma espécie de patrulhamento reorientado que freqüentemente é apresentada como policiamento comunitário. A chamada “manutenção da ordem” estaria estreitamente ligada à estratégia de ronda a pé. Os autores Skolnick e Bayley (2002) citam James Q. Wilson e George L. Kelling, tendo

---

<sup>117</sup> Isso se traduz na exigência, a todos os policiais de patrulha, de interação com os cidadãos, o que depende do convencimento no sentido de utilizarem seu tempo livre para saírem de seus carros e trabalhar com a comunidade na identificação e solução de problemas. O treinamento se encarregará de fazê-los compreender tal necessidade. (Trojanowicz e Bucqueroux, 1994:138)

<sup>118</sup> Tais postos recebem nomes distintos: minidelegacias em Detroit, “shopfronts” [alojados] ou escritórios na Austrália, postos de polícia do bairro em Cingapura, “Koban” no Japão. (Skolnick e Bayley, 2002:24).

<sup>119</sup> Uma questão controversa, e que será discutida nos capítulos 3 e 4, é a que diz respeito à possibilidade ou não de as “rondas a pé” reduzirem as solicitações do público pelos serviços policiais. Segundo Skolnick e Bayley (2002:28), muitas vezes as “rondas a pé” são vistas tão somente como uma forma de redução do medo do crime, dada a presença constante dos policiais nas ruas.

em vista que os mesmos se referem à importância da ronda a pé para a redução do medo do crime no conhecido artigo *The Police and Neighborhood Safety: Broken Windows* [A Polícia e a Segurança do Bairro: Janelas Quebradas], publicado em 1982.

Posteriormente, Kelling (1999:3) tentou desfazer, no seu texto '*Broken Windows*' and *Police Discretion*, os mal entendidos ligados à metáfora das "janelas quebradas":

"At another level, the equation made in some quarters between police order maintenance activities ("broken windows") and "zero tolerance" for disorderly behavior raises issues that go beyond semantics. Without further comment, it is an equation that I have never made, find worrisome, and have argued against, considering the phrase "zero tolerance" not credible and smacking of zealotry".

O autor esclarece que a teoria das "janelas quebradas" não foi desenvolvida com a intenção de dar qualquer sustentação ao discurso de "lei e ordem" ou "tolerância zero". Keeling acrescenta que sustentou exatamente o contrário, por considerar que a expressão "tolerância zero" não tem credibilidade e consiste em puro fanatismo.

Costa (2004:162) destaca a analogia feita pelos autores Wilson e Kelling às janelas quebradas nos seguintes termos:

"Se uma janela de um prédio é quebrada e não é consertada, todas as outras janelas logo serão quebradas também(...) Uma janela deixada sem conserto é um sinal de que ninguém se preocupa, e de que quebrar mais janelas não custará nada".

A analogia às "janelas quebradas" parece ter sido feita com o intuito de destacar que o crime e a desordem poderiam ser reduzidos se a polícia comesse a agir sobre seus prováveis complicadores – as áreas deterioradas -, lidando com problemas que, quando negligenciados, tendem a tornar o ambiente ainda mais favorável ao cometimento de crimes. As patrulhas a pé poderiam reduzir os "sinais de crime" e de desordem, entre os quais: vandalismo, pichações, comportamento agressivo e violento, mendigos pelas ruas, bicicletas guiadas perigosamente nas calçadas, bebedeiras em público, música muito alta e pessoas dormindo em locais públicos (Wilson e Kelling apud Skolnick e Bayley, 2002:28). Sugere-se que a polícia atente para a preservação da ordem pública em bairros inclinados à desorganização social, tentando restabelecer o equilíbrio e, dessa forma, evitar que as pessoas "respeitáveis" – que seguem o código de comportamento público daquela área – desistam de viver no local (Wilson e Kelling apud Skolnick e Bayley, 2002).

Skolnick e Bayley (2002) acrescentam que, para se enquadrar na filosofia do policiamento comunitário, a “preservação da ordem” referida por Wilson e Kelling deve consistir numa resposta inteligente para os problemas que perturbam o bairro, e refletir os desejos da maioria. A questão precisa, conforme os autores (2002:29), ser tratada com cautela, pois se o policiamento do tipo “preservação da ordem” for utilizado de modo autoritário e sem a responsabilização em relação à comunidade local, poderá vir a ser apenas mais uma reciclagem do policiamento “da pancadaria”.<sup>120</sup>

Pelo que se depreende do exposto, parece ser perfeitamente viável a utilização do programa de “preservação da ordem”, nos termos empregados por Wilson e Kelling, pelo policiamento comunitário, desde que tal programa represente a reorientação do patrulhamento para incluir problemas que, até então, não recebiam a devida atenção da polícia. Essa mudança poderá, a longo prazo, contribuir para a prevenção do crime e da desordem, a redução da insegurança e a melhoria da qualidade de vida nas comunidades em que for implementada.

No mesmo sentido o entendimento de Rosenbaum (2002:34) para quem os pesquisadores, analistas e administradores da polícia têm subestimado a importância das desordens físicas e sociais em seus esforços para desenvolver estratégias eficazes de controle do crime e melhorar as redondezas urbanas. Na definição da desordem estão comportamentos e condições físicas que violam as normas sociais da comunidade local, as quais, muitas vezes, estão bem distantes das prioridades da polícia (Rosenbaum in Brodeur, 2002:35).

### 3 – AUMENTO DA RESPONSABILIZAÇÃO DA POLÍCIA

A estratégia comunitária acrescenta às fontes legitimadoras da polícia – a lei e o profissionalismo – as instituições democráticas e o apoio comunitário. Bittner

---

<sup>120</sup> Em 1993, Rudolph Giuliani, eleito prefeito de Nova York, deturpando as idéias de Wilson e Kelling, implantou a política de “tolerância zero”, a qual enfatizava as práticas repressivas e admitia as hipóteses mais variadas de arbitrariedades por parte da polícia (Costa, 2004:164-166). Kelling, comentando a questão dos direitos civis e os abusos de autoridade por parte da polícia, afirma que boa parte dos problemas surgidos decorre da falta de normas de conduta claras que disciplinem a ação policial (Costa, 2004:164-165)

(2003:327-334) trata, no artigo *Legalidade e Capacitação: introdução ao controle na organização policial*, da necessidade de responsabilização da atividade policial perante a comunidade a qual se dirigem os serviços policiais. O autor (2003:328) refere-se a dois problemas normalmente apresentados pelo trabalho policial no tocante à sua adequação: o problema da legalidade e o da capacitação da mão-de-obra. Ao critério de adequação de legalidade, que quer dizer a aquiescência dos policiais aos esquemas de regulamentação formulados, corresponde o mecanismo de controle denominado “supervisão da regulamentação” (Bittner, 2003:328-330). Esse mecanismo de controle regula a ação antes ou no momento de sua ocorrência, na medida em que limita a ação policial às regras de procedimento determinadas internamente e invocam sanções explicitamente especificadas (Bittner:2003).

A “responsabilização” [*accountability*] constitui o mecanismo de controle correspondente ao critério de capacitação de mão-de-obra - que envolve a existência e manutenção de níveis de desempenho minimamente aceitáveis (Bittner, 2003). A “responsabilização” pressupõe que os policiais aceitem a investigação e a crítica de outras pessoas autorizadas a verificar as suas ações, principalmente as já ocorridas (Bittner, 2003:330). De acordo com Bittner, as pessoas autorizadas a realizar as chamadas auditorias de capacitação de mão-de-obra são os próprios policiais, na esfera do departamento, e as pessoas as quais se dirige o trabalho policial - a comunidade ou seus representantes.

Adaptando os departamentos de polícia aos moldes das organizações militares, o modelo profissional passou a considerar tão somente os mecanismos de controle interno da atividade policial. A maneira encontrada pelos criadores e fomentadores do modelo profissional de policiamento para diminuir as vulnerabilidades da organização policial às interferências políticas foi o desenvolvimento de meios burocráticos, através de um sistema interno de investigações e disciplina (Reiss in Tonry e Morris, 2003:91). As queixas de origem externa são investigadas por uma unidade de assuntos internos que se reporta diretamente ao chefe de polícia, que decide, antes, se acusações serão levadas à comissão de investigações internas ou a uma comissão externa indicada, e eleita, de comissários de polícia (Reiss in Tonry e Morris, 2003). Com isso, muitas ações irregulares da organização acabaram sendo mantidas longe dos olhos do público e a organização não precisaria temer acusações, pois somente em circunstâncias especiais

as irregularidades da organização correm risco de vir a público, como se verifica quando os jornais trazem à tona acusações de escândalos na organização e fazem pressões para mudanças (Reiss in Tonry e Morris, 2003). A apreciação da qualidade dos serviços policiais pela população, também chamada de responsabilização ou *accountability*, acabou sendo excluída. Falando da impropriedade de se utilizar exclusivamente o mecanismo da “supervisão reguladora”, Bittner (2003:331) observa que o controle que simplesmente mede o desempenho policial em relação às normas de conduta formuladas somente pode verificar se os policiais avaliados não fizeram nada de errado.

Segundo Reiss (2003:91-92), nos Estados Unidos, o surgimento de queixas contra a polícia, provenientes de entidades de direitos civis, fez aumentar a pressão para investigações independentes de revisões pelos serviços internos da polícia ou pela ouvidoria – passou a ser exigida a indicação de comissões civis de investigação. No entanto, o autor (2003:92) salienta a dificuldade em indicar comissões totalmente independentes da participação policial na investigação de um processo. Na maioria das vezes, as comissões, ou comitês, de investigação não podem realizar as investigações sem a cooperação da polícia, que inclui a coleta de evidências ou informações, acesso a arquivos internos da polícia, testemunhos de policiais, etc (Reiss in Tonry e Morris, 2003).

O policiamento comunitário propõe uma mudança radical nessa concepção de que o controle da atividade policial somente poderia ser realizado pela própria polícia, através da apreciação da obediência às normas de conduta, ou “supervisão da regulamentação”. Referindo-se à necessidade de desenvolver mecanismos de responsabilização da polícia perante a comunidade, Bittner (2003:334) afirma:

“Portanto, a auditoria sobre o grau de habilidade com que o policiamento é realizado deve, em última análise, ser público. O ponto central aqui é que as forças policiais são publicamente responsabilizáveis não simplesmente na medida em que estejam erradas, mas, além disso, para serem certas. Naturalmente, o público está intitulado a assegurar que os policiais, ao fazerem seu trabalho, não vão transgredir nenhuma das regulamentações explícitas, mas também está intitulado a assegurar que eles vão agir com um grau de prudência, visão e perspicácia técnica que os distingue das pessoas leigas”.

Mais uma limitação do modelo profissional de policiamento é a preocupação, quase que exclusiva, com a formação e o controle dos policiais conforme as normas

contidas nas leis e regulamentos. Pelo que se pode inferir das observações de Bittner, torna-se inadiável, em sociedades democráticas, o controle da atividade policial pela comunidade. Não se trata de substituir os mecanismos de controle interno já existentes, mas sim de considerar a responsabilização ou *accountability* essencial para assegurar a qualidade dos serviços prestados pela polícia à população. De acordo com Cerqueira (2001:27), diferentemente do modelo tradicional, onde os policiais respondem, dentro da hierarquia paramilitar ou militar, ao seu chefe, não respondendo à comunidade, no modelo comunitário a lealdade devida pelos policiais aos seus superiores hierárquicos não pode preponderar sobre aquela devida à Constituição, aos Códigos Criminais e à comunidade.<sup>121</sup> Além disso, o controle externo da atividade policial poderia facilitar o controle exercido internamente, na medida em que os superiores hierárquicos questionassem junto à comunidade, conforme salienta Dias (2002:83), como o policial de ponta está realizando seu trabalho.

Skolnick e Bayley (2002:29-32) afirmam que, se os policiais desejam obter apoio e cooperação da comunidade, precisam estar preparados para ouvir o que a população tem a dizer sobre as operações – incluindo-se as críticas -, prioridades estratégicas, enfoques táticos, e, mesmo, sobre o comportamento dos policiais enquanto indivíduos. Do contrário, o policiamento comunitário pode ser visto como “relações públicas”, não sendo capaz de promover a aproximação entre polícia e comunidade (SKOLNICK & BAYLEY, 2002:29-30).<sup>122</sup>

No tocante à “supervisão do público”, Skolnick e Bayley (2002:95) entendem que, mesmo quando o policiamento comunitário é apenas retórico, ou não pode fazer muito em relação à prevenção do crime, oportunidade de permitir o exame público das práticas policiais é criada. Essa afirmação é justificada pelo fato de o policiamento comunitário,

---

<sup>121</sup> Um valor fundamental da polícia canadense - anos de 1990 -, citada como parâmetro no tocante à implantação do policiamento comunitário, sugere que o policial “é responsável perante a comunidade, de maneira formal pelos mecanismos democráticos estabelecidos, assim como de maneira informal pelos mecanismos de debate e de consulta” (Cerqueira, 2001:27)

<sup>122</sup> Tem-se procurado criar, entre as forças policiais, um esquadrão para contatar e cooperar com grupos cujas relações com a polícia costumam ser turbulentas, tais como os negros nos Estados Unidos, os aborígenes na Austrália, os coreanos no Japão, os indianos e os afro-caribenhos na Grã-Bretanha, e os homossexuais, em muitos lugares. Há exemplos, também, de cooperação da polícia – tanto os chefes de delegacias locais como os policiais de ponta devem estar engajados nesse apoio - com grupos estabelecidos e instituições que têm interesse de trabalhar contra o crime e na manutenção da ordem, destacando-se a Grã-Bretanha, a Suécia, Japão, Cingapura, Houston, Santa Ana e Detroit (Skolnick e Bayley, 2002:30).

ao significar um envolvimento maior da comunidade na segurança pública, não poder impedir a discussão pública de estratégias policiais (Skolnick e Bayley, 2002).

Ao se referirem à responsabilização da polícia perante a comunidade, Skolnick e Bayley (2002:96) afirmam que o policiamento comunitário torna mais aceitável a supervisão civil da sua implementação. Eles entendem que, se as forças policiais solicitam informação do público sobre segurança na comunidade, elas não poderiam ignorar as questões inconvenientes sobre seus próprios fracassos de implementação (2002:96). Continuam os autores (2002:96-97), afirmando que a colaboração entre as forças policiais e o público no controle do crime e na sua prevenção pode, eventualmente, construir o tipo de confiança mútua que diminui as objeções policiais em relação à supervisão civil. As polícias podem descobrir que a grande maioria da população compartilha do seu interesse em assegurar um desempenho apropriado e ao mesmo tempo eficaz (Skolnick e Bayley, 2002:97).

Alguns argumentos são apresentados por Dias (2002:80-82) para justificar a tendência do policial comunitário de atuar com maior prudência e responsabilidade, por saber que no dia seguinte estará atuando na mesma área, enfrentando os mesmos problemas e em contato com as mesmas pessoas. O primeiro deles estaria ligado ao fato de o policial comunitário desenvolver um senso de responsabilidade pelas pessoas e pelos problemas da área em que atua (Dias, 2002:81).

Outro argumento seria aquele segundo o qual o sucesso do policial comunitário na formação de parcerias junto à comunidade depende da forma como está ele procedendo em suas relações diárias com a população (Dias, 2002). A confiança do público na polícia e o interesse de participar da solução de problemas locais parecem estar intrinsecamente ligados ao comportamento diário do policial na comunidade a qual presta seus serviços.

Em terceiro lugar é destacada a perda de anonimato do policial, tornando-o individualmente responsável pelas suas ações (Dias, 2002). O policiamento tradicional mantém-se como um estranho nas “comunidades” em que presta seus serviços, não havendo preocupação nem interesse com qualquer aproximação entre a polícia e o público, o que explica a grande rotatividade de mão-de-obra no serviço de atendimento de chamado. O policial pode ser mandado para qualquer lugar, e dificilmente torna-se conhecido da comunidade a qual presta seus serviços. No policiamento comunitário esse

anonimato acaba desaparecendo à medida que o policial passa a prestar seus serviços de forma permanente em uma mesma comunidade, e procura estabelecer relações mais próximas e formar parcerias com a população local.

A maior responsabilidade do policial comunitário perante a comunidade é argumentada, ainda, com um dos elementos que justificam a existência da polícia em sociedades democráticas: a legitimidade. Dias (2002:82) afirma que “a legitimidade e o prestígio do policial diminuem o número de situações nas quais ele deve recorrer ao uso da força para estabelecer sua autoridade”. Trata-se, segundo o referido autor (2002), de um dos princípios básicos do “policiamento por consenso”.

Uma forma de ampliar o controle do trabalho policial, incluindo a sua responsabilização perante a comunidade a qual os policiais prestam seus serviços, é apontada por Skolnick e Bayley. Os chamados “Comitês Consultivos” são criados pelas agências policiais para possibilitar o acesso do público às atividades da polícia (Skolnick e Bayley, 2002:31-32).<sup>123</sup>

#### 4 – DESCENTRALIZAÇÃO DO COMANDO

Já é do conhecimento do leitor, a essa altura, que, para o policiamento comunitário, as comunidades têm prioridades e problemas diferentes, exigindo-se do policiamento a adaptação às mais diferentes situações. Skolnick e Bayley (2002:33) salientam que os comandantes subordinados precisam ter liberdade para agir conforme suas próprias interpretações das necessidades e especificidades locais. Esta liberdade não pode ser garantida sem a descentralização do comando, a qual consiste em melhor aproveitar o conhecimento particular, em ganhar a flexibilidade necessária para dar forma às estratégias policiais em certas áreas (Skolnick e Bayley, 2002).<sup>124</sup> A descentralização do comando visa permitir que o policial comunitário possa se engajar na aproximação da comunidade e no conhecimento dos problemas existentes em cada área específica. Não

---

<sup>123</sup> Na Grã-Bretanha estes Comitês especiais tinham o intuito de mobilizar a participação do público, avaliar a opinião do consumidor a respeito dos serviços policiais, e comunicar informações que pudessem ajudar os policiais a realizar seus deveres com mais eficácia (Skolnick e Bayley, 2002:31).

<sup>124</sup> Observe-se que nem toda a descentralização pode ser considerada como um degrau em direção ao policiamento comunitário.

é mais aceito o entendimento de que as ordens emanadas de cima bastavam para a realização do trabalho policial, devendo ser simplesmente obedecidas pelos policiais de níveis hierárquicos mais baixos.

Segundo Mastrofski (2002:199), os reformadores do policiamento comunitário consideraram que a centralização territorial colocou os policiais responsáveis pela elaboração das principais decisões acerca do policiamento fora do alcance da “clientela”. Diante de uma operação centralizada das comunicações obcecada pelo tempo de resposta, a organização se vê impedida de realizar qualquer avanço a longo prazo na resolução de problemas, assim como o excesso de formalidades, regulamentos, tarjas vermelhas e hierarquias contribuem pouco para a produtividade e impedem quaisquer inovações que possam surgir de baixo para cima. (Mastrofski in Brodeur, 2002:199). Por tudo isso, algumas pessoas vêem a necessidade de tornar as organizações policiais “mais enxutas e mais concisas”, como uma “pirâmide achatada”, que coloca as principais decisões nas mãos daqueles administradores que estiverem mais próximos do trabalho em si. (Mastrofski in Brodeur, 2002).

Não há, por parte dos reformadores, salienta Mastrofski (2002:200), o desejo de retornar às organizações policiais altamente politizadas, descentralizadas, informais e indiferenciadas do final do século XIX, mas o intuito de uma reviravolta da poderosa burocratização, a qual poderia ser substituída por alternativas estruturais.

Ressaltam Skolnick e Bayley (2002:33) que a descentralização do comando é mais do que um exercício de demarcação no mapa, dependendo, portanto, do comprometimento dos administradores policiais superiores no sentido de reestruturar os limites do comando – tudo indica que quanto menores os locais, e quantos mais houver, melhor.

Outro fator importante, no que tange ao aumento da liberdade na tomada de decisão, é o que diz respeito ao envolvimento não só dos comandantes subordinados, mas também da tropa – o pessoal da linha de frente. Isso requer do policial de ponta maior criatividade e novas atitudes, para que tenha capacidade de pensar por si só e de traduzir as ordens gerais em palavras e ações apropriadas. No policiamento comunitário, passa a ser essencial a liberdade do policial de ponta para interpretar a realidade local, trabalhar em parceria com a comunidade e decidir sobre as decisões a serem tomadas nas situações concretas com que se deparar. Logo, além da descentralização do

comando, para que os chefes dos postos de policiamento comunitário possam colocar em prática a filosofia e as estratégias do modelo comunitário, os policiais de ponta também necessitam de liberdade no seu contato diário com a comunidade. Pode-se afirmar, inclusive, que o policial de ponta possui grande responsabilidade no exercício diário de suas funções, pois, normalmente, através dele o departamento policial mantém contato diário com os cidadãos.

Trojanowicz e Bucqueroux (1994:34-35) falam do comprometimento de todo o departamento policial – todos devem expressar a filosofia do policiamento comunitário no seu trabalho. Logo, o papel dos chefes é alterado, pois os mesmos passam de controladores para facilitadores, devendo fornecer ao pessoal operacional os meios adequados, em termos de apoio institucional, para realizar da melhor forma possível as suas tarefas (Trojanowicz e Bucqueroux, 1994). Cabe ao policial da linha de frente grande responsabilidade, pois é ele que fornece o serviço direto à comunidade.

### 3. As experiências de policiamento comunitário: desafios para a democratização da polícia

O conhecimento dos elementos intrínsecos ao modelo de policiamento comunitário - de sua filosofia e das estratégias - permitem a apreciação cuidadosa de algumas experiências realizadas até o momento em diversas partes do mundo. Conhecer a filosofia e as estratégias do policiamento comunitário significa saber apontar as diferenças em relação ao modelo tradicional. O conhecimento das diferenças torna mais fácil o reconhecimento de uma experiência real de policiamento comunitário.

Tem-se observado que o modelo comunitário pode ser utilizado como uma espécie de rótulo, um nome fantasia que indicaria a ocorrência de mudanças no policiamento quando, na prática, tem-se apenas a reprodução das estratégias convencionais de policiamento ou, segundo o jargão policial, a realização de “mais do mesmo”. Trata-se de um recurso freqüente para mostrar mudanças que estariam ocorrendo, para reduzir as pressões exercidas pela sociedade pela democratização das práticas policiais, quando não há, de fato, interesse por mudanças significativas.<sup>125</sup> Isso geralmente ocorre quando governantes e administradores de polícia desejam melhorar a imagem da polícia perante a população sem precisar alterar a filosofia, as estruturas e as estratégias desenvolvidas e enfatizadas pelos departamentos de polícia. Nesses casos não há o interesse de ampliar a participação e o controle social sobre o trabalho policial, um dos elementos centrais do policiamento comunitário.

Rosenbaum (2002:30) refere-se ao desafio de apontar as características que pertencem ao policiamento comunitário e aquelas que não pertencem, e distingui-las do modelo atual. Dessa maneira, continua o autor (2002), será possível estabelecer a base de uma discussão crítica dos méritos e limitações desse movimento de reforma. Rosenbaum (2002:30) afirma compreender que os programas de policiamento comunitário devem ser adaptados às circunstâncias locais. Um traço importante do policiamento comunitário é a sua flexibilidade, capacidade de adaptação aos mais

---

<sup>125</sup> Skolnick e Bayley (2002:93) reconhecem que o policiamento comunitário, não obstante as ambigüidades do conceito de comunidade e às dificuldades encontradas por aqueles que desejam implantar o programa, consiste, em sociedades democráticas, em uma aspiração central para o policiamento. Porém, salientam os autores (2002) que não é suficiente utilizá-lo como um *slogan*.

distintos “cenários” sociais. A impossibilidade de utilização de padrões ou regras rígidas para os mais diferentes locais é reconhecida pelo modelo comunitário. Porém, ressalta Rosenbaum (2002:30-31): o rótulo de policiamento comunitário pode produzir um “efeito auréola” ao redor de programas preferidos, impedindo que os observadores de fora sejam capazes de distinguir entre as verdadeiras inovações policiais e o policiamento tradicional. A questão colocada diante dessa compreensão, segundo o autor, é se o “policiamento comunitário” na prática é inovador de fato, ou como Skolnick e Bayley (2002) colocam, simplesmente “outra tentativa de colocar vinho velho em garrafas novas?”. Um dos desafios colocados aos reformadores de polícia e demais interessados na democratização do setor é a identificação das características pertencentes ao policiamento comunitário.

O autor Dias (2002:68) observa, no texto *Policiamento Comunitário: nova polícia ou mera maquiagem*, que o policiamento comunitário “se converteu em um conceito coringa para denominar experiências diametralmente opostas, o que acaba ocultando diferenças importantes e gerando um movimento sem contornos definidos”. A presença, ou não, das características básicas do policiamento comunitário nas experiências estudadas permite a percepção de que se trata de uma experiência real ou mais uma forma de utilizar o modelo como relações públicas.

Para ilustrar o entendimento dos autores citados acima, dois exemplos que utilizam as estratégias do policiamento comunitário podem ser citados. Sabe-se que uma das características do policiamento comunitário, que o distingue do modelo profissional, é a prevenção do crime com a participação da comunidade e atentando para os problemas locais dessa comunidade. Como, em razão de uma série de fatores peculiares a cada local, os problemas podem ser distintos, cada programa de policiamento comunitário possui características próprias. Em determinadas ruas de um bairro pode ser constatado, por exemplo, um número elevado de roubo a pessoas que transitam à noite, dada a falta de iluminação dessas ruas e a presença de terrenos baldios. Em outras pode haver uma incidência maior de furtos a automóveis que ficam estacionados na rua. Logo, as estratégias preventivas utilizadas pela polícia em uma rua provavelmente não terão eficácia na outra. Na primeira hipótese levantada, os policiais podem se reunir com moradores daquela rua, a fim de orientá-las sobre a necessidade de evitar algumas ruas depois de certa hora. A preservação da iluminação das ruas é uma atribuição do poder

público municipal, motivo pelo qual o policial pode tentar servir de ligação entre a população e o órgão público responsável. Na segunda hipótese, os policiais podem orientar as pessoas sobre os riscos de deixarem seus veículos na rua e intensificar o patrulhamento nas ruas. O que há em comum nos encaminhamentos dos dois casos mencionados? Na perspectiva comunitária, os esforços de redução desses crimes são tentados por meio de um trabalho conjunto de prevenção ao delito entre a polícia e a comunidade. A comunidade será mais do que uma importante fonte de informação para a polícia. Isto porque trabalhará em conjunto com os policiais na identificação dos problemas locais e viabilizará a eficácia das medidas preventivas ao seguir suas orientações.

Veja que nos dois exemplos dados acima, a polícia poderia optar por outro caminho, utilizando as estratégias convencionais de policiamento. O procedimento mais corrente nestas estratégias seria os policiais aguardarem o chamado da população por serviço, para tentar chegar ao local do chamado no momento em que o crime estiver ocorrendo ou logo após o término de seus atos executórios, para alcançar o objetivo de prender o infrator. Observe que a perspectiva policial reativa de priorizar a ação mediante solicitação tem se mostrado pouco eficaz no tocante à prevenção do crime. Ao enfatizar o que Skolnick e Bayley (2002:24) denominam de prestação de serviços “ambulatoriais”, a polícia tende a agir somente sobre os efeitos dos crimes, não conhecendo os problemas mais urgentes do bairro que poderiam ser considerados como complicadores desses crimes. Isto de tal modo que o policiamento convencional, segundo distintas pesquisas, parece contribuir muito pouco não só para a ampliação da confiança pública na polícia, como também para diminuir o medo da população em relação a esses crimes.

A análise das experiências em diferentes lugares facilita a avaliação dos programas de policiamento comunitário - seus benefícios, suas limitações, dúvidas, dificuldades, e seus avanços. Essa avaliação, por sua vez, possibilita a compreensão dos fatores que normalmente impedem ou retardam mudanças significativas na polícia. As experiências representam, portanto, uma importante fonte de aprendizado para os governantes e administradores de polícia que se interessam pelo policiamento comunitário.

A experiência internacional trazida ao presente trabalho foi o programa de policiamento comunitário implantado na cidade de Nova York (EUA). A escolha dessa

experiência foi feita levando em consideração o material bibliográfico a que se teve acesso, e tendo em vista a importância do programa de policiamento comunitário implantado na referida cidade para a compreensão e viabilização do policiamento comunitário em diversos países, dentre os quais o Brasil.<sup>126</sup> Como referido anteriormente, os Estados Unidos ocupam lugar de destaque no contexto das reformas democráticas das agências policiais.

As tentativas pioneiras de implementação do policiamento comunitário no Brasil basearam-se na literatura internacional, especialmente os estudos desenvolvidos nos Estados Unidos e Canadá.<sup>127</sup> A experiência de Copacabana (RJ), por exemplo, apontada como a primeira tentativa de introdução de mudanças significativas na forma de pensar e agir das polícias militares brasileiras, tornou-se possível após uma ampla pesquisa sobre o policiamento comunitário nos mencionados países. O acesso de administradores públicos, policiais e pesquisadores aos programas americanos, dentre os quais o de Nova York, e à literatura escrita sobre essas experiências permitiu a elaboração de projetos de policiamento comunitário no Brasil a partir da década de 1990. Os esclarecimentos necessários à compreensão e implantação do policiamento comunitário tornaram-se possíveis no momento em que passou a haver uma espécie de intercâmbio entre o Brasil e Estados Unidos, bem como entre Brasil e Canadá, inaugurado na gestão Nazareth Cerqueira na PM do Rio de Janeiro.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> Skolnick e Bayley (2002:41-53) destacam vários exemplos relevantes: Austrália, Canadá, Noruega, Suécia, Dinamarca, Finlândia, Japão e Cingapura.

<sup>127</sup> De acordo com Musumeci et al (1996:14), o material didático utilizado nos cursos de policiamento comunitário oferecidos pela Escola da Polícia Militar, assim como os manuais e “guias práticos” que orientam a atuação dos policiais militares, são, em sua maioria, traduções integrais da literatura norte-americana produzida pela *Police Foundation* de Washington, DC, pelo *Vera Institute of Justice* (NY) e pelo Departamento de Polícia da cidade de Nova York. O livro *Policiamento Comunitário: como começar*, tradução de *Community policing: how to get started*, de Trojanowicz e Bucqueroux, é um exemplo disso. Conforme Cerqueira (2001:86), no Brasil, ao contrário do verificado nos Estados Unidos, não houve estudos sobre o policiamento comunitário anteriores à sua aplicação pela polícia.

<sup>128</sup> Musumeci et al (1996) mencionam que Nazareth Cerqueira foi o principal introdutor e defensor do policiamento comunitário no Brasil. Cerqueira (1998) no livro *A Polícia e os Direitos humanos* (1998:07), refere-se ao seu interesse, despertado em maio de 1994, de realizar no Brasil um curso sobre direitos humanos para policiais. O autor (1998), então comandante da PMERJ, foi o principal responsável pela vinda ao Brasil, em outubro de 1994, de especialistas internacionais e profissionais do Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas (Genebra), com a finalidade de educar e treinar os policiais em direitos humanos. Nessa ocasião fora traduzido para o português o manual de direitos humanos elaborado pelo referido centro.

### 3.1. Experiências Internacionais – Algumas Observações

#### Estados Unidos

Vimos que no policiamento norte-americano começaram a ser introduzidos, na década de 1960, os chamados programas de relações comunitárias. As “as unidades de relações públicas”, como ficaram conhecidos os programas, corresponderam a uma resposta inicial das polícias americanas à crise enfrentada pelo modelo profissional de policiamento. Conforme mencionado anteriormente, foram criadas as “unidades de relações públicas” com a finalidade de reduzir as resistências e hostilidades da população à polícia, ou seja, de melhorar a imagem da polícia perante a sociedade. No entanto, ao contrário do modelo comunitário, esses programas pretendiam servir como uma nova “maquiagem” para os departamentos de polícia daquele país, não havendo a pretensão de promover mudanças na forma de pensar e agir policial. Tratava-se de um período de grande tensão política e social nos EUA. Havia uma crescente demanda social pelo reconhecimento dos direitos civis e protestos contra os atos violentos e discriminatórios da polícia em relação à sociedade, principalmente as classes minoritárias.<sup>129</sup> Não só os setores minoritários, mas também os estudantes universitários, questionavam a eficácia e a legitimidade das estratégias usadas pela polícia no controle do crime e da desordem. Os setores minoritários, vítimas cotidianas de atos violentos e discriminatórios dos policiais, mostravam-se cada vez mais hostis à polícia. Os universitários também se transformavam em vítimas de abusos policiais à medida que começavam a se manifestar pelo reconhecimento dos direitos civis. As insatisfações, oriundas também da ineficácia da polícia no controle do crime, estimularam os pesquisadores a desenvolverem estudos sobre o policiamento profissional. Nessas pesquisas eram questionadas, entre outros fatores, as estratégias do

---

<sup>129</sup> Bittner (2003) analisa o contexto em que as hostilidades e insatisfações da sociedade americana chegaram a níveis insustentáveis. No início da década de 1950 a imagem da polícia já se encontrava bastante abalada, mas nos anos 1960 “segmentos inteiros da sociedade ergueram-se para dizer ‘fora com os azuis’” (Bittner, 2003:278).

modelo profissional e a extensão do mandato policial.<sup>130</sup> Bittner (2003:97-98) procurou, na década de 1970, elucidar o papel da polícia na sociedade americana moderna, o que fez através da revisão das exigências, encontradas na realidade prática, que dariam lugar às respostas da polícia, e através da tentativa de relatar as rotinas reais de respostas para as aspirações morais de uma política democrática. O mandato policial limitava-se ao que determinavam as leis e os regulamentos, sendo os policiais determinados, ao menos internamente, por uma regulação detalhada e disciplina rigorosa (Bittner, 2003:35). Salienta Bittner que a disciplina mantida pelos departamentos de polícia internamente não era transferida ao trabalho externo dos policiais. Além disso, a carência de normas práticas e modelos de procedimento contribuía para a baixa visibilidade do trabalho policial (Bittner, 2003). Não obstante a grande restrição ao mandato policial pelas normas legais, na prática o mandato policial carecia de controle e supervisão adequadas. Com a baixa visibilidade do trabalho policial fora dos departamentos de polícia, os atos violentos e discriminatórios dos policiais, principalmente contra as minorias, acabavam sendo tolerados.

A sociedade norte-americana passava por transformações, e a polícia era pressionada a acompanhar essas mudanças. As pressões externas foram de grande importância para a criação das Unidades de Relações Comunitárias pelos departamentos de polícia. Sobre a criação dessas unidades, Bittner (2003:208) afirma que não havia dúvida de que os esforços dos departamentos, como um todo, tinham sido reativos, no sentido de que seguiam à pressão externa mais do que a uma percepção espontânea dos administradores de polícia quanto à necessidade de mudança.

Segundo Bittner, a tarefa das Unidades de Relações Comunitárias era providenciar uma aproximação da polícia com a sociedade, principalmente com os grupos minoritários. O autor observa, no entanto, que a emergência com que as unidades foram criadas causou várias dificuldades. A primeira partia dos policiais, que não aceitavam a idéia de que o contato com o público significaria a discussão acerca da legitimidade ou não de sua autoridade (Bittner, 2003). Eles entendiam que o público deveria ser obediente à ordem oficial, pois sua legitimidade era conferida pela lei. Porém, vários segmentos da sociedade já não aceitavam uma ordem pública imposta pelo Estado, e reclamavam da negligência da polícia para com seus problemas. Questionava-se o

---

<sup>130</sup> No final da década de 1960 Bittner (2003) desenvolvia estudos sobre o papel da polícia na preservação da paz.

comportamento da polícia perante a sociedade, e queriam uma instituição policial que se preocupasse com a proteção de todos os cidadãos.

A segunda dificuldade estaria relacionada, principalmente, à rotatividade dos policiais alocados na nova função, de “relações públicas” (Bittner, 2003). Um dos requisitos para o desenvolvimento de relações mais próximas entre a polícia e a sociedade e para o estabelecimento de relações de confiança recíproca é a familiarização entre o policial e o cidadão. Logo, a rotatividade de mão-de-obra representaria grandes dificuldades para as “unidades de relações públicas” no tocante à tentativa de diminuir as distâncias entre a polícia e a sociedade.<sup>131</sup> O policiamento comunitário pressupõe que as pessoas conheçam os policiais que prestam serviços em seu bairro ou rua. Pelo contato permanente com a população as possibilidades da polícia de conquistar a confiança do público tendem a aumentar.

Uma terceira dificuldade dizia respeito à falta de precisão das atividades que ficariam sob a responsabilidade dessas unidades (Bittner, 2003:208-209). As unidades de relações comunitárias, ao que parece, não orientavam os policiais a respeito das atividades que lhes caberiam ao se relacionarem com o público.

Bittner (2003:209) observou que, com tantas dificuldades, o trabalho das unidades tendia a seguir dois caminhos. A implantação de um programa de relações públicas com as camadas da sociedade que ofereciam menos resistência se mostrava mais simples. Porém, nesse sentido, o programa reiterava uma disponibilidade de apoio já existente, não desfazendo as animosidades entre a polícia e os grupos minoritários (Bittner, 2003). Parece, portanto, que as atividades realizadas pelo programa de relações públicas com as camadas menos resistentes restringia-se à confirmação do apoio em relação à polícia. Os policiais continuavam distantes das camadas minoritárias, e essas camadas continuavam a reclamar do total desinteresse da polícia em relação a seus problemas.

O segundo caminho seguido pelas Unidades de Relações Comunitárias foi a realização de atividades para alcançar a massa de descontentes, sendo considerado por Bittner (2003:210) a alternativa mais ambiciosa. Segundo o autor, essas atividades, quando bem sucedidas, produziram relações de confiança entre a polícia e os líderes dos

---

<sup>131</sup> Um dos objetivos do policiamento profissional, ao prever que todo policial pode atender a qualquer solicitação de serviço, não importando o local da ocorrência, é evitar a aproximação entre a polícia e o público.

grupos discriminados.<sup>132</sup> O resultado positivo conseguido pelas unidades foi vencer algumas resistências externas, como a descrença desses grupos minoritários no interesse da polícia em ouvir suas reclamações, melhorando a imagem da polícia (Bittner, 2003:209-210). Por outro lado, gerou um isolamento dessas atividades em relação ao restante do departamento. Os policiais que conseguiam estabelecer relações mais próximas e confiáveis com os grupos minoritários eram mal vistos pelos demais policiais (Bittner, 2003). Alguns os viam como “traidores”, por terem se juntado à “oposição”, outros afirmavam que as atividades realizadas pelos policiais das unidades nada tinham a ver com o seu mandato (Bittner, 2003). Pode-se afirmar, pelo exposto acima, que as resistências encontradas pelos policiais na sociedade, em particular nas classes minoritárias, refletem a longa história de práticas violentas e discriminatórias contra esses grupos, e da conseqüente hostilidade e desconfiança em relação à polícia. As resistências dos policiais não envolvidos nos programas estavam relacionadas, principalmente, à concepção, criada pelo modelo profissional de policiamento, de que o trabalho policial restringia-se à aplicação da lei criminal, ou seja, de que a função da polícia estaria relacionada tão somente ao combate ao crime.

Os programas de relações públicas não representaram uma política de reorientação das atividades de todo o departamento de polícia. Além de terem sido criadas unidades especiais para o desenvolvimento desses programas – o restante do departamento não precisaria se envolver -, não havia a intenção de providenciar mudanças substanciais. Tratou-se de um passo importante, porém limitado, uma vez que não implicava em mudanças estruturais nos departamentos de polícia e nas suas estratégias de policiamento. Reconhecida a contribuição dos “programas de relações públicas” para o estabelecimento relações menos tensas entre a polícia e a sociedade, percebe-se que possuíam grandes limitações.

As mudanças tópicas promovidas pelos departamentos de polícia sofreram inúmeras resistências, tanto externas quanto internas. As resistências externas foram vencidas, em parte, no momento em que as unidades realizaram atividades de relações comunitárias junto às classes minoritárias. Por outro lado, os esforços dos departamentos de polícia em melhorar as relações com as minorias não partiam de todo o departamento. Se as relações com a comunidade eram realizadas por unidades

---

<sup>132</sup> Entre os grupos discriminados, Bittner (2003:210) cita as pessoas que viviam nos guetos [*ghettos*], áreas deterioradas [*skid rows*] e nos distritos de risco [*tenderloin districts*].

especiais, não havia envolvimento do restante do departamento de polícia. O isolamento das atividades de relações comunitárias em unidades especiais aumentava as resistências dentro do departamento, principalmente no sentido de que o trabalho realizado pelas unidades de relações públicas não possuía qualquer relação com a função de controle do crime. As resistências se justificam pela crença dos policiais nos valores e estratégias do modelo profissional de policiamento.

Bittner (2003:278-282) cita, no texto *O Impacto das Relações entre a Polícia e a Comunidade no Sistema Policial*, o programa de relações comunitárias<sup>133</sup> desenvolvido em San Francisco, em meados da década de 1960, pelo Tenente Andreotti. Segundo o autor, a unidade de relações comunitárias de San Francisco procurava trabalhar principalmente com os segmentos menos privilegiados da população.<sup>134</sup> Porém, ressalta Bittner (2003:281) que alguns policiais em comando e vários policiais de rua não gostavam da unidade. Ele menciona, para enfatizar suas observações, as palavras proferidas pelo Tenente Andreotti<sup>135</sup> em uma conferência sobre policiamento, em 1968:

“Acredito que, em termos de compromisso de todos os membros da agência de policiamento, não exista, em nenhum lugar do país, atualmente, um programa de policiamento comunitário que tenha sido bem sucedido. Há unidades bem sucedidas de relacionamento entre a polícia e a sociedade, mas praticamente todas elas têm sido frustradas em seus esforços para conseguir que os policiais de linha [*rank and file*] se envolvam a ponto de poder ser considerado como um interesse pessoal e um compromisso genuínos” (Bittner, 2003:281-282).

O Tenente Andreotti referiu-se às dificuldades freqüentemente encontradas por administradores de polícia ao implementar um programa de relações comunitárias. As resistências internas eram marcantes, o que impedia o envolvimento de todo o departamento de polícia nesses programas. Essas resistências estavam relacionadas, provavelmente, ao fato de os policiais acreditarem que as atividades de relações com o

<sup>133</sup> Bittner (2003:277) refere-se à origem dos programas de relações públicas na Europa e nos Estados Unidos. Segundo o autor, nos 1950 os departamentos de polícia daqueles países realizavam campanhas de relações públicas. A intenção, em um momento de ascensão da propaganda política e da publicidade comercial, era “vender a polícia para as pessoas”.

<sup>134</sup> A rotina dos policiais designados para a unidade concentrava-se em ações cotidianas, como proteger pessoas que não tinham condições de fazer isso sozinhas, ou ajudar pessoas com ficha na polícia a encontrar emprego ou lugar para morar (2003:280).

<sup>135</sup> Bittner (2003:282) observa que o Tenente Andreotti foi um dos líderes, nos Estados Unidos, no tocante às relações entre a polícia e a comunidade.

público não faziam parte do seu trabalho. As atribuições da polícia estavam limitadas ao aspecto criminal, ao controle do crime por meio das estratégias repressivas.

Algumas perguntas podem ser feitas sobre a finalidade das Unidades de Relações Comunitárias. As unidades foram criadas em razão da percepção, pelos administradores, de que estavam sendo questionados os aspectos do trabalho policial? Qual a importância das unidades para a redefinição, ou a ampliação, do mandato policial? A observação de Bittner ajuda a responder a essas perguntas. O autor (2003) afirmou que “o realismo exige o reconhecimento de que ainda existe a lacuna, entre o trabalho policial e as relações com a comunidade, que se pretendia superar”. As atividades de relações públicas não refletiam a forma como os policiais viam sua função, ou o que eles consideravam como atribuição da polícia. Embora houvesse o interesse de diminuir as hostilidades sociais em relação à polícia, os aspectos ligados ao exercício da função policial, ou a extensão do mandato policial em sociedades democráticas permaneceu intocada.<sup>136</sup>

Se as décadas de 60 e 70 do século passado podem ser caracterizadas como de esgotamento do modelo profissional de polícia e de iniciativas voltadas para a valorização da relação polícia e sociedade, a década de 1980 é vista por muitos autores (Rosenbaum in Brodeur, 2002) como um período essencial para a expansão do policiamento comunitário nos Estados Unidos. Nesse período foram introduzidos programas de policiamento comunitário em várias cidades norte-americanas.<sup>137</sup> Porém, Skolnick e Bayley (2002:53) afirmaram, na década de 1980, que a maioria das forças policiais municipais estava utilizando o “policiamento comunitário” mais para “enfeitar” do que para transformar os procedimentos-padrão de operação.<sup>138</sup> Ressaltam os autores que, não obstante grande parte dos departamentos policiais já ter incorporado muitas lições essenciais do policiamento comunitário, a maioria da população americana ainda estava sendo muito pouco afetada por ele.

Nesse período floresciam os ideais de uma política de segurança pública centrada na afirmação das funções de uma Polícia efetivamente democrática, que reconhecesse a

---

<sup>136</sup> Dias (2003:26) fala que os programas de relações públicas não refletiam o trabalho da polícia nas ruas, tratando-se apenas de campanhas de relações públicas.

<sup>137</sup> Rosenbaum (2002:29) cita alguns programas experimentais de policiamento comunitário, e a variação de suas denominações: “policiamento a pé” em Newark, New Jersey, e em Flint, Michigan; “policiamento orientado para a solução de problemas”, em Newport News, Virginia.

<sup>138</sup> Os autores (2002) apresentaram algumas iniciativas que consideraram notáveis, por estarem vencendo grandes desafios – Detroit, Houston, Santa Ana, Newport News, condado de Baltimore.

importância do consentimento e da participação da sociedade nas atividades de sustentação da ordem pública. Os departamentos de polícia de várias cidades norte-americanas tentavam concretizar os objetivos propostos pelo modelo de policiamento comunitário, além de verificar as resistências, obstáculos e limitações comumente encontradas em cada experiência. No Departamento de Polícia de Nova York o policiamento comunitário também se apresentou como uma resposta à violência, às arbitrariedades, à discriminação e ineficácia no controle do crime e da desordem, fatores que marcavam a história da Polícia da cidade.

### Experiência de Nova York

O programa de policiamento comunitário foi implantado em um dos 75 distritos policiais de Nova York, em julho de 1984, pelo *New York City Police Department* [Departamento de Polícia da Cidade de Nova York], mediante um acordo de consultoria com o *Vera Institute of Justice* [Instituto Vera de Justiça].<sup>139</sup> O *Community Patrol Officer* [Programa de Oficiais de Patrulha da Comunidade] ou CPOP, como ficou conhecido, expandiu-se para os demais distritos policiais daquela cidade entre janeiro de 1985 e setembro de 1988 (McElroy, 2002:103). No ano de 1994 o policiamento comunitário deixou de ocupar o lugar de destaque na política de segurança pública da cidade, tendo em vista o fortalecimento da tradicional cultura repressiva. De acordo com Costa (2004:189), em 1993, ano de eleições à prefeitura de Nova York, as propostas de “endurecimento policial”, que formaram a política conhecida como “tolerância zero”, do candidato Rudolph Giuliani, caíram no agrado da população e do departamento de polícia.

Conforme salientam Musumeci et al (1996:17) na pesquisa *Segurança Pública e Cidadania. A experiência de policiamento comunitário de Copacabana – relatório final do monitoramento qualitativo*, o programa de policiamento comunitário de Nova York foi adotado como parte de uma reformulação geral na política de segurança pública da cidade. O modelo comunitário fora implantado em todos os distritos e centrais de

<sup>139</sup> A experiência de policiamento comunitário na cidade de Nova York foi analisada por Jerome E. McElroy (2002:103-118) no texto *Avaliando a Prestação de Serviços das Agências Policiais: Sugestões de Abordagens e Estratégias*. O autor (2002:103) integrou o grupo de pesquisa do *Vera Institute of Justice* [Instituto Vera de Justiça], responsável pela assessoria do programa. Os pesquisadores do Instituto Vera de Justiça foram os responsáveis pelo projeto e a implantação do programa.

polícia da cidade, contando com a assessoria da *Police Foundation* e do *Vera Institute of Justice* e com o engajamento, tanto nas etapas de concepção e montagem quanto na análise de resultados, de diversas esferas do poder local (Musumeci et al, 1996).

De acordo com o desenho original do programa, em cada distrito policial da cidade foi criada uma unidade especial de CPOP com oito a dez policiais (McElroy, 2002:105). Em regra, cada um desses policiais, chamado *Community Patrol Officer* [Oficial de Patrulha Comunitária] ou CPO, era designado para uma “ronda a pé” específica, sob a direção de um sargento do CPOP, em uma área urbana – residencial ou comercial. A finalidade do programa, ao criar as “rondas a pé”, era possibilitar o estabelecimento relações mais próximas entre o policial comunitário e os residentes, comerciantes e organizações locais (McElroy, 2002:104), para que o processo de solução dos problemas locais fosse iniciado. O comando do distrito somente permitia que os policiais comunitários das referidas “rondas a pé” trabalhassem juntos em situações excepcionais, quando a complexidade dos problemas encontrados no bairro justificasse (McElroy, 2002). O programa promoveu, portanto, modificações substanciais nas estratégias do policiamento. Não mais haveria necessidade de trabalharem dois policiais por ronda, em carros de patrulha, como acontecia com o patrulhamento convencional. As funções do CPO em muito diferiam daquelas designadas aos policiais convencionais. Costa (2002:159) salienta a necessidade de ser dada maior flexibilidade ao policial, tanto no tocante aos horários de trabalho quanto em relação a suas novas atividades.

De acordo com McElroy (2002:104-105), caberia ao CPO as seguintes atividades:

- o planejamento, através do auxílio à comunidade na identificação do problema, análise e desenvolvimento de estratégias solucionadoras;
- a solução de problemas, implementando estratégias a serem utilizadas com o auxílio do próprio policial, de outros recursos policiais, outras agências de serviços públicas e privadas, cidadãos e organizações que trabalhassem no bairro;
- organização da comunidade, identificando e motivando as fontes de recursos existentes e, quando os recursos organizacionais fossem insuficientes, estimulando o esforço de organização;

- conexão de troca de informações, servindo como um elo de ligação entre o Departamento e os cidadãos. O CPO informaria o Departamento sobre os problemas, medos, sensibilidades, recursos do bairro e propostas para a melhoria da qualidade de vida local. Por outro lado, forneceria ao cidadão informações atualizadas sobre seus problemas, as atividades pertinentes da polícia e suas limitações, e outros recursos públicos e privados que pudessem ser utilizados para suprir as necessidades do bairro.

A primeira tarefa do policial de ponta, denominada planejamento, consistia na identificação, ou levantamento, e na análise dos principais problemas enfrentados pela comunidade (Musumeci et al, 1996:14; Costa, 2002:160). Para tanto, seria necessário, segundo Musumeci et al (1996:14-15): o conhecimento dos tipos de crime e desordem que ocorriam na área, seus padrões de incidência (locais, horários, sazonalidade etc), suas possíveis causas ou fatores que contribuem para a sua repetição; os cenários físico e social; o comportamento de agressores e vítimas; as seqüências de eventos envolvidas; as percepções e reações da comunidade e de agências públicas ou privadas que atuassem no local. Identificados os problemas, o policial de ponta precisaria, ainda, avaliar a importância relativa de cada um deles, considerando sua frequência, gravidade, influência no sentimento de insegurança da população e a possibilidade de gerar outros problemas (Musumeci et al, 1996:15). Não se tratava mais de atuar tão somente sobre os crimes já ocorridos, quando houvesse alguma “denúncia” ou chamado da população, utilizando procedimentos-padrão essencialmente reativos em todas as situações.

O conhecimento de área referido no parágrafo anterior deveria ser obtido, principalmente, através do diálogo contínuo com os diversos “atores” sociais que integram a comunidade, e não apenas a partir das estatísticas policiais da área e das observações pessoais do policial durante a ronda (Musumeci et al, 1996:15; Costa, 2004). Outras formas de identificação e análise dos problemas da área, conforme Musumeci et al (1996:15), seriam as notícias da imprensa, e as queixas e demandas da comunidade expressas em urnas, cartas, telefonemas etc. Entre os atores sociais os quais o policial de ponta necessitaria buscar estabelecer relações mais próximas, destacam-se: a população que mora e trabalha no setor; representantes do comércio e de associações

civis (religiosas, educacionais, recreativas etc); representantes de agências governamentais ligadas à administração local; outros policiais (comunitários ou não) atuantes na região e policiais responsáveis pela supervisão do programa (Musumeci et al, 1996).

O papel de solucionador de problemas requeria do policial comunitário a procura de procedimentos alternativos às estratégias predominantemente repressivas e pautadas no imediatismo (Musumeci et al, 1996). Tornava-se importante o desenvolvimento de estratégias capazes de lidar com a diversidade de problemas que afetassem diretamente a qualidade de vida e a sensação de segurança da população local (Musumeci et al, 1996). Poderiam estar incluídos nesses não apenas os crimes, mas também a desordem, distúrbios civis, áreas urbanas deterioradas - em razão do abandono do poder público - etc. Ao policial era colocado o desafio de, em união de esforços com a comunidade, atuar preventivamente sobre os mais variados tipos de problemas - não apenas os crimes -, de forma a tentar evitar voltassem a ocorrer - evitando a reincidência - ou atingissem proporções ainda maiores. Ao contrário das estratégias preferencialmente reativas, que se concentram em respostas imediatas, sem maiores pretensões quanto aos fatores relacionados aos problemas ou à probabilidade de os mesmos persistirem, as estratégias preventivas buscariam soluções mais eficazes, principalmente as de longo prazo. As medidas imediatas - ou de curto prazo - possíveis, no policiamento comunitário, seriam a diminuição da frequência ou periculosidade dos problemas, o que se daria através: da alteração dos ambientes físico e social que o favorecessem; da modificação do comportamento dos atores sociais envolvidos; e da informação à comunidade das condições causadoras e maximizadoras de riscos (Musumeci et al, 1996). Não caberia mais o mesmo tratamento para situações díspares, tornando-se necessária a observação dos tipos de problemas - crimes graves, pequenos delitos, distúrbios e outros litígios. Na maioria dos casos - como os pequenos delitos - a polícia deveria passar a utilizar mecanismos “não-convencionais” de intervenção, enfatizando a negociação, mediação, advertência e persuasão (Musumeci et al, 1996). Essas estratégias poderiam, ainda, melhorar a eficiência do aparelho policial como um todo, pela diminuição da sobrecarga dos serviços de emergência, pela redução dos custos e pela racionalização do trabalho das patrulhas convencionais.

As duas funções ou tarefas descritas acima dependem, como já exposto, do apoio e participação da comunidade. Além disso, a comunidade passa a ser, conforme os princípios do policiamento comunitário, a principal finalidade a ser alcançada. Musumeci et al (1996:31) salientam que, de acordo com o *Community Patrol Officer Program*, do Departamento de Polícia de Nova Iorque, a tarefa - do policial de ponta - que mais singularizou o novo tipo de policiamento foi a de “organizar e envolver a comunidade”, convencendo-a da importância de sua participação no processo de identificação e resolução dos problemas referentes à ordem e segurança públicas. Um diagnóstico bastante realista da precariedade das redes associativas espontâneas nas áreas selecionadas para o projeto-piloto teria determinado a inclusão da função de “organizador da comunidade” no conjunto de atribuições do policial de ponta em Nova Iorque e, entre os critérios de avaliação do seu desempenho, o grau de envolvimento da comunidade obtido (McElroy et al apud Musumeci et al, 1996). Com o intuito de garantir tempo e flexibilidade ao policial em suas novas funções, o policial de ponta foi liberado do atendimento das chamadas do “911”, recebeu rádios portáteis e só atendia ao monitor dos despachos e respostas quando sobrava tempo (McElroy, 2002).

Caberia ao policial de ponta, também, servir de *intermediário* entre o poder público e o poder civil, etapa fundamental para a solução de problemas. No exercício dessa atribuição o policial de ponta (CPO) teria como objetivos, de acordo com Musumeci et al (1996): a) repassar à instituição policial as informações obtidas junto à comunidade; b) repassar informações da polícia para a comunidade, para lhe dar ciência dos riscos efetivos, reduzir os medos exagerados, orientar sobre técnicas preventivas a serem utilizadas pelas vítimas em potencial, prestar contas do trabalho dos órgãos de segurança pública na área, divulgar as estratégias previstas para a atuação policial na área etc; c) articular as intervenções da Polícia às dos demais órgãos públicos que possam prestar auxílio na solução de problemas.

Ao sargento, representante dos interesses e preocupações do CPO, cabia orientar os policiais e adotar os procedimentos necessários à implementação do processo de resolução de problemas (McElroy, 2002:105). Ficaria sob a responsabilidade do sargento, também, o envolvimento de outras unidades e do comandante do distrito nas estratégias de resolução de problemas desenvolvidas pelos CPOs (McElroy, 2002). Entre as novas atribuições dos sargentos, destacavam-se: a orientação dos policiais de

ponta ao longo do processo de levantamento e análise dos problemas, a discussão das estratégias planejadas por esses policiais, apoio à execução das estratégias necessárias e avaliação dos resultados obtidos (Musumeci et al, 1996:16, 17). A atribuição de envolver outras unidades e o comando do distrito fazia parte da função de articulador conferida ao sargento no modelo de policiamento comunitário (Musumeci et al, 1996:17).

Segundo McElroy (2002), em cada CPO haveria “Livros de Ronda”, os quais deveriam conter a descrição das características das rondas, e planilhas mensais com os principais crimes, problemas de ordem pública e estratégias utilizadas para resolvê-los. Os referidos livros teriam duas funções precípuas: auxiliar o policial de ponta na solução dos problemas e fornecer aos sargentos um mecanismo de supervisão das atividades desempenhadas (McElroy, 2002). No que concerne ao policial de ponta, o livro de rondas permitiria uma apreciação mais fidedigna de suas atividades, possibilitando um acompanhamento da evolução do seu próprio trabalho. Segundo McElroy (2002), os sargentos deveriam aprovar todas as planilhas de trabalho e rever o progresso delas a cada mês. Note-se aqui a preocupação com a adequação das práticas policiais às demandas identificadas na comunidade.

Em outras palavras, deveria haver o esforço de relacionar os problemas identificados com as soluções encaminhadas, de modo a redefinir o emprego dos recursos policiais conforme a demanda e não apenas segundo os interesses do departamento de polícia. Buscava-se, então, estabelecer outras rotinas descentralizadas de planejamento e gestão a partir das informações levantadas junto às comunidades, conferindo-se maior autonomia e capacidade decisória ao policial de ponta para identificar e analisar os problemas, e planejar soluções, em parceria com a comunidade (Musumeci et al, 1996:16). Os policiais de ponta deixariam de ser meros cumpridores da lei e dos regulamentos internos, passando a gozar de maior liberdade para planejar, organizar e intermediar a adoção de estratégias adequadas a cada problema identificado na sua área de atuação, considerando as necessidades e demandas locais. Pode-se afirmar, utilizando-se as palavras de Musumeci et al (1996), que a rotina de cada policial seria traçada de acordo com as condições e necessidades específicas do local onde atuasse, e não conforme um planejamento centralizado.

Além de serem úteis ao policial na solução de problemas, os chamados “livros de ronda” seriam utilizados pelos sargentos para a supervisão das atividades desenvolvidas em cada caso específico (Musumeci et al, 1996). A partir desta sistemática de registro, acreditava-se ser possível acompanhar mais de perto as atividades do policial de ponta na identificação dos problemas que mais afetavam a comunidade e avaliar as estratégias planejadas para resolvê-los. Passou-se a utilizar um instrumento que permitisse verificar até que ponto os policiais estavam envolvidos com a filosofia e as estratégias do policiamento comunitário, motivo pelo qual tornava-se imprescindível o acompanhamento das atividades desempenhadas pelo policial de ponta nas rondas.

A descentralização das esferas de decisão, organização e planejamento significariam também, conforme Musumeci et al (1996:16), a ampliação do controle social sobre os serviços prestados pela Polícia. A comunidade passaria não só a participar do processo de identificação e resolução dos problemas, mas também do monitoramento e avaliação das atividades policiais (Musumeci et al, 1996). Conforme discutido no capítulo anterior, o policiamento comunitário pressupõe a adoção de mecanismos adicionais de controle da atividade policial. Embora não exclua o controle interno adotado pelo policiamento tradicional, passa a considerá-lo insuficiente para a avaliação da qualidade dos serviços prestados pela Polícia e sua adequação com os princípios e a filosofia do modelo comunitário.

McElroy (2002:106) aponta os objetivos do CPOP: reduzir os problemas de crimes nas ruas, drogas e desordem no nível do bairro; reduzir a ignorância mútua, a suspeição mútua e as mútuas diferenças entre a polícia e os cidadãos no nível do bairro; reduzir o medo e a insegurança que as pessoas sentem nos bairros da cidade; auxiliar as comunidades a utilizar seus próprios recursos no esforço de controlar os problemas locais de crime e desordem. De acordo com Costa (2004:148-149), durante as décadas de 1970 e 1980 Nova York ganhara a fama de ser violenta e perigosa, o que se respaldava nas estatísticas criminais. Entre os fatores indicados por especialistas para explicar esse fenômeno, destaca-se o crescimento alarmante da venda e consumo de drogas nos anos 1980 (Costa, 2004:149). Colocava-se ao programa de policiamento comunitário (CPOP), portanto, o desafio de lidar com as questões relacionadas ao crime, à violência e à desordem, e ao medo do crime, de forma mais eficaz do que vinha sendo feito até o momento pelas estratégias convencionais – excessivamente repressivas

– de policiamento. Para a identificação dos problemas que mais preocupavam a população da cidade e o desenvolvimento das estratégias de prevenção ao crime, à violência e à desordem, tornava-se de suma importância a participação da comunidade. Logo, a aproximação, o conhecimento mútuo e o estabelecimento de parcerias com a comunidade exigiriam da polícia não apenas uma nova concepção acerca de suas funções, mas também comportamentos totalmente diferentes em relação à comunidade, principalmente as classes minoritárias. A redução das insatisfações e desconfianças – e muitas vezes do medo – das pessoas em relação à polícia dependeria de fatores como o fim das práticas arbitrárias e violentas da polícia contra civis, a demonstração de interesse dos policiais pela solução dos problemas locais e o conhecimento mútuo entre a polícia e a comunidade.

Seria necessário, pelo que se infere das observações feitas até aqui, modificar também o quadro de tensões e conflitos sociais que marcavam as relações entre o NYPD e a comunidade.<sup>140</sup> Segundo Costa (2004:146-147), Nova York possuía uma longa história de violência policial, segregação social e discriminação contra as minorias – negros, latinos, homossexuais.<sup>141</sup> A violência policial, principalmente contra os segmentos desprivilegiados da população, era uma prática institucionalizada, sendo justificada pelas autoridades políticas e policiais como um meio necessário à manutenção da lei e da ordem (Costa, 2004:147).

Considerando as dificuldades que seriam encontradas na implementação do “novo” tipo de policiamento, o NYPD solicitou ao Instituto Vera de Justiça um estudo para avaliar o impacto do programa, suas dificuldades, e deficiências, e propor possíveis soluções (Costa, 2004:160). A pesquisa deveria, portanto, dar conta do monitoramento e da avaliação das mudanças introduzidas pelos implementadores do programa, e sua conformidade com o projeto. O referido Instituto de Pesquisa avaliou, entre julho de 1986 e fevereiro de 1988, as operações do programa e seus efeitos em seis distritos policiais da cidade.<sup>142</sup> Ressalta McElroy (2002:105-106) que a pesquisa tinha interesses

---

<sup>140</sup> Costa (2004:146) afirma que, desde o início da década de 1970, inúmeras mudanças institucionais têm ocorrido, no sentido de alterar esse quadro. Em 1972, o NYPD adotou, sob a iniciativa do comissário Patrick Murphy, normas de conduta para limitar o uso da força letal (Costa, 2004:155).

<sup>141</sup> Outro problema que preocupava as autoridades políticas e administradores de polícia em Nova York era a corrupção (Costa, 2004, pp. 146, 147).

<sup>142</sup> Na época em que foi solicitada a pesquisa o CPOP estava funcionando em 37 distritos policiais (McElroy, 2002:106). A cidade possuía 75 distritos policiais. Foi designado um pesquisador de campo em

práticos e teóricos. Em termos de expectativas em relação aos resultados da pesquisa, o departamento de polícia esperava que os pesquisadores fornecessem informações sobre o funcionamento do programa.<sup>143</sup>

Merecem destaque as principais questões levantadas pelos pesquisadores durante a avaliação do programa. Conforme McElroy (2002:106), os pesquisadores buscavam resposta para as seguintes questões envolvendo o policiamento comunitário e o policiamento orientado para a solução de problemas:

- “1. Os policiais regulares podem implementar todas as quatro dimensões da função do CPO? Quais são os maiores obstáculos de implementação, e como ajustar os policiais a eles?
2. Como eles reagem à função, em termos de suas satisfações com o trabalho e suas auto-imagens como policiais, que características da função eles gostam ou não gostam, especialmente?
3. Como os CPOs tentam estabelecer o relacionamento com a comunidade e envolver os representantes da comunidade no processo de solução de problema? Quão eficazes eles são nesse aspecto da função?
4. Como os policiais se saem na implementação do processo de solução de problemas? Há aspectos particulares desse processo que são mais difíceis de dominar pelos policiais, e se há, por quê?
5. Que espécies de problemas do bairro são identificados usando esse processo? Que espécies de estratégias são desenvolvidas pelos CPOs, e que estratégias parecem ser mais efetivas para tratar com problemas específicos?
6. Que espécies de desafios aos modelos convencionais de supervisão são colocados pelos aspectos comunitário e de solução de problemas do CPO? Como esses desafios foram enfrentados, se é que foram?
7. Qual é o impacto do CPOP, se é que há algum, sobre o volume de solicitações de serviço, e sobre queixas de roubo e furto?
8. De que natureza é a reação da comunidade ao programa?”

As resistências dos próprios policiais às estratégias introduzidas pelo CPOP no Departamento de Polícia de Nova York foram verificadas na forma do pouco apoio e entusiasmo com o programa (Costa, 2004:187). Os comandantes de polícia acreditavam que o patrulhamento a pé, além de ser de difícil controle – por exigir a utilização de mecanismos diversos dos convencionais – e uma perda desnecessária de tempo, constituía um convite à corrupção (Costa, 2004:186).<sup>144</sup> O fato de os jovens policiais terem se voluntariado para o programa muito mais em função dos horários flexíveis que

---

tempo integral para cada distrito, por seis meses, com a atribuição de observar as atividades de cada um dos membros da unidade e as condições problemáticas na comunidade (McElroy, 2002:106).

<sup>143</sup> O grupo de pesquisa buscava, também, respostas para as questões que os acadêmicos haviam levantado sobre o policiamento comunitário e o policiamento para a solução de problemas.

<sup>144</sup> A corrupção constituía um tema de grande preocupação entre autoridades políticas e administradores de polícia, o que se explica pelos constantes casos de corrupção nos quadros policiais, e noticiados na imprensa.

ele trazia demonstra que a idéia de trabalhar com a comunidade não havia sensibilizado os quadros do departamento (Costa, 2004).

Duas questões podem ser suscitadas no que tange às resistências internas à filosofia e às estratégias do policiamento comunitário. A primeira delas está relacionada às influências da cultura tradicional de policiamento sobre as percepções e crenças dos policiais. O policiamento motorizado, uma prática institucionalizada no departamento de polícia, ainda era visto por muitos policiais como a principal estratégia a ser utilizada pela Polícia para lidar com o problema do crime. As reações à descentralização das decisões, para que se conferisse ao policial de ponta a liberdade requerida pelas estratégias do modelo comunitário, também são embasadas na cultura tradicional. Outra questão que parece ter sido decisiva para a relutância dos policiais em aderir ao modelo comunitário foi a dificuldade de encontrar mecanismos de controle adequados às novas funções da polícia. McElroy (2002:108) destacou o desafio real a ser enfrentado pelos supervisores e comandantes no desenvolvimento do programa – coordenando as atividades dos policiais de ponta. Segundo o autor (2002:108-109), embora estivesse claro que a maioria das técnicas de supervisão convencionais não era aplicável, não se sabia exatamente quais as técnicas e habilidades mais apropriadas para os programas comunitários de polícia.<sup>145</sup>

Na Divisão de Pessoal do departamento foram coletados dados sobre algumas características demográficas dos policiais do CPOP (McElroy, 2002). Essa iniciativa tinha o intuito de verificar como, e até que ponto, os policiais da amostra pesquisada diferiam dos demais policiais (McElroy, 2002). Os pesquisadores também coletaram dados sobre as reclamações civis e acusações de corrupção contra os policiais analisados.<sup>146</sup>

De acordo com Costa (2004:161), o resultado dessa avaliação mostrou que a tarefa de identificar os problemas locais foi facilmente atendida pelo programa, por meio do

---

<sup>145</sup> Por isso, os pesquisadores se dedicaram em boa medida à observação dos sargentos e à discussão com eles sobre os desafios colocados pela nova função e as táticas utilizadas como resposta (McElroy, 2002, p. 109).

<sup>146</sup> Esses dados foram coletados junto ao *Civilian Complaint Review Board* [Quadro de Revisão das Reclamações Civis], órgão encarregado de investigar alegações de desvio de conduta envolvendo o uso de força desnecessária, abuso de autoridade, descortesia e linguagem ofensiva (McElroy, 2002:109; Costa, 2004:167-168). Costa (2004:168) ressalta que tal órgão não tem autoridade para impor sanções disciplinares sobre o policial nem para processar judicialmente aquele que esteja envolvido em crime. Caberia ao Conselho Diretor do CCRB, quando houvesse evidência de desvio de conduta policial, encaminhar o caso ao Comissário de Polícia, recomendando as medidas disciplinares cabíveis (Costa, 2004).

auxílio aos recursos estatísticos existentes e a ampla participação da comunidade. No tocante à análise e solução dos problemas, o estudo teria verificado que os policiais encontravam dificuldades para planejar e implementar as estratégias de ação que não dependiam apenas dos recursos do distrito policial e do departamento de polícia como um todo, ou seja, que envolvessem a comunidade e outras agências estatais (Costa, 2004). Para tanto, o estudo teria sugerido uma organização e preparação mais adequada para tratar dessas questões, motivo pelo qual foram criados os conselhos comunitários (McElroy et al, 1993 apud Costa, 2004). Os conselhos comunitários tinham a finalidade precípua de integrar mais a comunidade à integração das estratégias de ação necessárias à solução dos problemas identificados nos bairros (McElroy et al apud Costa, 2004).

O impacto do programa nas relações entre a polícia e a comunidade, perquirido pelo grupo de pesquisa do *Vera Institute of Justice* e mencionado por Costa (2004), parece ter sido positivo. De acordo com a percepção dos líderes comunitários, as unidades do CPOP contribuíram significativamente na melhoria das relações entre a polícia e a comunidade (McElroy et al apud Costa, 2004). Isso foi possível, segundo os líderes comunitários, graças aos esforços dos policiais em procurar as pessoas, conversar com elas informalmente, comparecer aos encontros das organizações comunitárias, encorajar os moradores a comparecer a esses encontros e fornecer as informações necessárias sobre o que poderia ser feito sobre a criminalidade e os problemas comunitários (McElroy et al apud Costa, 2004).<sup>147</sup> A credibilidade da polícia parece ter sido fortalecida também a partir do momento em que os policiais admitiam sua ignorância sobre algum problema ou sobre os recursos a serem utilizados para resolvê-lo, e em seguida buscavam as informações necessárias e as levavam de volta aos encontros comunitários (McElroy et al apud Costa, 2004). Pode-se afirmar que o estabelecimento de relações mais próximas com a população local, no sentido de enfatizar a necessidade da união de esforços entre polícia e comunidade na solução de problemas, e o esclarecimento fornecido aos cidadãos sobre as funções policiais e reais possibilidades de lidar com esses problemas tendiam a aumentar a confiança na Polícia.

---

<sup>147</sup> Para descrever os esforços dos policiais em alcançar os objetivos do programa a pesquisa recorreu a dois mecanismos (McElroy, 2002:106-107). O primeiro consistiu no acompanhamento das atividades realizadas pelos policiais durante suas rondas (McElroy, 2002:107). O outro meio de análise englobava a consideração das percepções e avaliações dos residentes da comunidade (McElroy, 2002). Além da pesquisa de campo em cada uma das rondas, os pesquisadores entrevistavam os policiais e os líderes comunitários de cada um dos distritos (McElroy, 2002).

Não obstante terem sido constatados efeitos positivos do programa sobre as relações entre a polícia e a comunidade, os pesquisadores (McElroy et al, 1993 apud Costa, 2004:187) verificaram que a população em geral não havia compreendido muito bem qual era a nova proposta da Polícia, assim como não sabiam como poderiam inserir-se no programa. Para grande parte dos cidadãos ainda prevalecia o patrulhamento tradicional, motorizado, e os contatos com a polícia eram feitos, em sua maioria – sendo os casos graves ou corriqueiros -, por meio do sistema 911 (McElroy, 1993 apud Costa, 2004).

Às dificuldades encontradas pelas autoridades públicas e pelos administradores de polícia em concretizar as mudanças previstas no projeto de policiamento comunitário de Nova York somaram-se os elevados índices de violência registrados em 1990 e 1991. Costa (2004:187-188) destaca vários crimes violentos, atingindo moradores de bairros sofisticados e largamente noticiados pela mídia local, incidentes policiais na tentativa de controlar as tensas relações entre membros de comunidades minoritárias e escândalos de corrupção envolvendo policiais. Esses fatores contribuíam para o desgaste da política de segurança pública adotada na cidade pelo prefeito Dave Dinkins, e levavam ao questionamento da filosofia e das estratégias do policiamento comunitário introduzidas no NYPD por Lee Patrick Brown (Costa, 2004:188, 189).<sup>148</sup> Apesar dos gastos com programas preventivos, da contratação de mais policiais, da implantação do policiamento comunitário, e da redução considerável dos índices de criminalidade, em 1993 a política de segurança pública pautada no “endurecimento policial” ou “guerra contra o crime”, do condidato Rudolph Giuliani, saiu-se vitoriosa nas campanhas eleitorais à prefeitura de Nova York (Costa, 2004:189). As pesquisas de opinião realizadas no ano de 1993 indicavam que 59% da população entrevistada declararam que se sentiam menos seguros do que quatro anos antes, enquanto 46% consideravam que a criminalidade continuava sendo o principal problema da cidade. (Costa, 2004). No entanto, afirma Costa, parece que não era questionado o resultado das políticas de segurança públicas, mas sim a nova filosofia de policiamento. Isto leva à constatação de

---

<sup>148</sup> Aumentavam as pressões sobre o Dinkins, primeiro prefeito negro de Nova York, eleito em 1989 com uma proposta política que exigia uma aproximação maior entre polícia e sociedade, e sobre o comissário de polícia Brown, o qual havia priorizado o programa de policiamento comunitário (Costa, 2004:185-186).

que a filosofia e a estratégia do policiamento comunitário não haviam sido bem compreendidas nem pela população nem pelos policiais (Costa, 2004).

### As Descobertas das Pesquisas e Seus Impactos

Os pesquisadores chegaram a algumas conclusões no tocante aos desafios, benefícios, limitações e dúvidas encontradas pelos policiais no programa de policiamento comunitário e resolução de problemas do Departamento de Polícia de Nova York. McElroy (2002:110-118) referiu-se aos cinco pontos que considerou essenciais à discussão sobre o policiamento comunitário pelos pesquisadores, administradores de polícia e demais agentes do programa.

#### 1º - Limitações dos Enfoques Tradicionais de Avaliação

Considerando a complexidade e o grau de imprevisibilidade no exercício das funções da polícia no policiamento comunitário e de resolução de problemas, McElroy (2002:110) ressalta as limitações da adoção de expedientes de avaliação convencional para o programa.<sup>149</sup> Do seu ponto de vista mostrou-se insatisfatório o monitoramento convencional dessas funções, pois o desempenho policial pode ser afetado por outros fatores (McElroy, 2002). O comportamento da comunidade, o estado dos problemas da comunidade, os níveis de crimes nas ruas e as solicitações de serviço, entre outros, inserem-se nesses fatores (McElroy, 2002).

McElroy (2002:111) lembra das sugestões de Clifford Shearing de que o conceito de policiamento comunitário pressupõe que a segurança é produzida pelas comunidades locais usando todos os seus recursos, formais e informais, públicos e privados. Segundo o autor (2002), Shearing traduz esse conceito em estratégias de controle social para

---

<sup>149</sup> McElroy (2002:111) entendeu ser recomendável pesquisas que ajudem a definir os passos que levam aos objetivos da agência policial e a identificar os marcadores realistas provisórios que indiquem o progresso desses passos. Essas pesquisas precisariam abordar também o que está realmente sendo feito no campo, e explicar como e por que ela se distanciou do projeto do programa (McElroy, 2002). As informações obtidas nas pesquisas vão permitir aos administradores do programa direcionar os recursos para remover os obstáculos à implementação, ou revisar o projeto do programa para tornar mais viável sua implementação (McElroy, 2002).

comunidades locais, e discute um enfoque apropriado para avaliar cada caso.<sup>150</sup> Logo, os mecanismos convencionais de avaliação mostram-se insuficientes para a busca de respostas sobre o processo de implantação do programa.

## 2º - A Necessidade de Dados que Descrevam o que os Policiais de Fato Fazem

A pesquisa possibilitou o reconhecimento da existência de uma lacuna entre o que está no projeto do programa e o programa que é implementado em campo. Por isso, considerou essencial o conhecimento detalhado das operações.

A função essencial do CPO era a implementação do processo de solução de problemas no nível do bairro (McElroy, 2002:112). Para descobrir como e em que grau ele estava sendo implementado, um dos pontos importantes seria a construção de uma base de dados. Esses dados deveriam descrever: os problemas identificados pelos CPOs; as análises das dimensões do problema; as estratégias propostas para resolver o problema; a natureza dos recursos que as estratégias procuraram disponibilizar; o grau de execução das estratégias; os esforços para rever a implementação e seus efeitos, e a modificação, se necessária; o nível de envolvimento dos CPOs com os residentes e organizações da comunidade durante o processo.

Os pesquisadores, segundo McElroy (2002:113), observaram que a maioria dos policiais não considerava o principal propósito dos livros de ronda. Os policiais desdenhavam, e em grande parte ignoravam, o pedido para manter os livros de ronda em dia. De modo geral, os policiais faziam anotações resumidas sobre os problemas ou as ações relacionadas aos problemas. Com isso, o grupo de pesquisa percebeu a inviabilidade de conseguir informações através dos livros de ronda, motivo pelo qual os pesquisadores criaram um formulário chamado Registro de Processamento do Problema [PPR]. O formulário seria preenchido pelos pesquisadores, ao analisarem as informações sobre os problemas contidas no livro e extraídas das conversas com os CPOs.<sup>151</sup>

---

<sup>150</sup> Shearing propõe a construção de um processo de reflexão em que as pessoas pudessem o tempo todo ver o que estão fazendo, como uma espécie de processo de retorno [*feedback*] das informações, que permitisse a solução de problemas (McElroy, 2002:111).

<sup>151</sup> Tal como evidencia McElroy (2002), a forma de coleta de dados – PPR – demonstrou possuir várias limitações, tanto no que se refere à enumeração e hierarquização dos problemas identificados pelo policial

Enfim, para medir o desempenho real de cada policial em cada um dos problemas identificados, os pesquisadores fizeram uso de um modelo normativo chamado de “boa solução de problema” (McElroy, 2002:113). Esse modelo avaliava a adequação da identificação do problema e da análise, o desenvolvimento da estratégia, a implementação da estratégia, e o envolvimento da comunidade no processo.

### 3° - Medindo os Efeitos das Estratégias de Solução de Problemas

McElroy (2002:114) entende ser importante descrever o que os policiais de fato fazem e como isso afeta os problemas a que respondem. Porém, ressalta a dificuldade de avaliar os efeitos das estratégias de solução de problemas, principalmente no nível dos bairros.

O autor afirma que este problema é controvertido no contexto de um programa tão descentralizado como o CPOP. As prioridades variam de uma ronda para a outra, assim como os contextos em que os problemas surgem (McElroy, 2002). Se as peculiaridades do contexto variam, as estratégias de solução de problemas também podem variar, mesmo que os problemas sejam similares.<sup>152</sup>

McElroy (2002:115) tentou usar vários indicadores de impacto para cada problema, mas nem sempre isso funcionou. As avaliações do sargento supervisor eram consideradas as menos úteis, pois nunca desafiavam as avaliações do policial de ponta. A avaliação do pesquisador de campo, quando disponível, parecia ser a mais objetiva e informativa. Mas, em algumas ocasiões, o pesquisador não tinha tido oportunidade suficiente para o estado do problema e relutava em oferecer qualquer avaliação. Os residentes da comunidade e os comerciantes diretamente afetados pelo problema pareciam oferecer avaliações confiáveis. Entretanto, algumas vezes esses indivíduos se recusavam a dizer qualquer coisa por temerem por sua própria segurança. Os dados estatísticos, quando disponíveis, foram úteis.

---

de ponta, e planejamento das estratégias a serem adotadas, quanto no que tange à avaliação do desempenho do policial comunitário.

<sup>152</sup> Segundo McElroy (2002:114), para alguns problemas, tais como crimes de rua convencionais, os dados que descrevem sua importância e suas características são coletados rotineiramente. Outros problemas, no entanto, como a maioria dos problemas de qualidade de vida, não são descritos com tanta facilidade.

Os pesquisadores (McElroy, 2002) estavam insatisfeitos com seus esforços para medir o impacto das estratégias de solução de problemas. McElroy (2002) afirmou que, para enfrentar esse desafio, as agências policiais necessitavam se concentrar seriamente nos principais problemas e nas ações que devem ser realizadas para corrigi-los.

#### 4º – Medindo os Efeitos do Policiamento Comunitário sobre os Crimes de Rua Convencionais

A avaliação do impacto do programa sobre os índices de roubo e furto nos distritos pesquisados foi feita com o auxílio de informações estatísticas coletadas antes e depois do começo do programa (McElroy, 2002:109).<sup>153</sup> A curto prazo, os pesquisadores (McElroy, 2002:115) encontraram um efeito modesto sobre roubos, e nenhum efeito significativo sobre furtos ou sobre o volume de solicitações de serviço. Porém, os pesquisadores não estavam satisfeitos com as medidas por eles utilizadas.

Conforme McElroy (2002:116), a suposição subjacente ao programa era que, quando o policiamento comunitário fosse efetivamente implantado, produziria reações na comunidade que, por sua vez, deteriam ou reduziriam as várias formas de crimes nas ruas. As reações a que se refere o autor (2002) são, entre outras, a adoção de técnicas coletivas de autodefesa, e o fornecimento de informações úteis para a polícia a respeito de localidades e pessoas problemáticas. Ele afirma, por outro lado, que a qualidade do policiamento comunitário pode variar muito de uma ronda para outra (McElroy, 2002). Testar os efeitos sobre os níveis do crime requer, então, a compilação dos dados sobre desempenho e estatísticas de crime do bairro. Embora não pretendesse abandonar as formas convencionais de coleta de informações sobre a ocorrência de crimes e problemas de todo tipo, McElroy defendia a ênfase em métodos capazes de verificar os efeitos das estratégias de prevenção ao crime e à desordem com base na comunidade levando em consideração a qualidade da implementação e outros fatores que poderiam estar ligados aos níveis de crime.<sup>154</sup>

---

<sup>153</sup> McElroy (2002:116) afirma que procurou, com os demais pesquisadores, comparar as estatísticas entre os distritos em que o programa estava operando e aqueles nos quais ele ainda não havia começado a operar na época da pesquisa.

<sup>154</sup> O autor (2002:116) ressalta que o grupo de pesquisa não tinha como controlar a qualidade de implementação nos distritos com o programa, nem como controlar os fatores externos que podiam ter

Diante do exposto, McElroy (2002) constatou que o programa iria demorar algum tempo antes que a implementação alcançasse um nível razoável de eficácia e antes que seus efeitos intermediários fossem visíveis na comunidade. Segundo ele, na época da pesquisa não estavam disponíveis nem os dados básicos nem o tempo necessário para um teste adequado dos efeitos do CPOP sobre o volume e as formas do crime de rua.

#### 5º - Medindo a Percepção, pela Comunidade, do Programa e de seus Efeitos

Uma das principais preocupações da pesquisa, segundo McElroy (2002), era saber como o programa estava sendo implantado nos bairros. Os pesquisadores preferiram coletar informações sobre as percepções da comunidade fazendo entrevistas com os líderes comunitários, embora considerassem importantes as percepções de comerciantes e residentes (McElroy, 2002:116-117). Tal escolha foi justificada pelo fato de as pessoas envolvidas com os grupos comunitários terem uma perspectiva mais ampla sobre os problemas comunitários e conhecerem a natureza e a qualidade das operações policiais locais (McElroy, 2002:117).

Os pesquisadores e administradores públicos queriam averiguar as mudanças nos níveis de medo e descontentamento (McElroy, 2002). Queriam, também, perceber a seriedade dos problemas previamente identificados e a avaliação do público sobre a qualidade dos serviços policiais (McElroy, 2002).

As observações feitas por McElroy destacam a finalidade dos pesquisadores em perquirir, junto à população dos bairros beneficiados pelo programa, as possíveis mudanças no nível de satisfação do público em relação à Polícia. Este constitui, conforme referido anteriormente, um dos pontos cruciais para a continuidade do programa de policiamento comunitário.

---

afetado, independentemente, tanto os níveis de crime quanto a implementação nos distritos como tinha sido planejada pelo CPOP.

### 3.2. As experiências brasileiras – Algumas Observações

Neste tópico serão trabalhadas as experiências brasileiras sobre as quais foram feitos relatórios institucionais ou por pesquisadores. Do universo de material escrito levantado, foram selecionadas duas experiências, de forma a compor o quadro ilustrativo do Brasil. As experiências contempladas foram as de Copacabana (RJ) e Belo Horizonte (MG), ambas verificadas na década de 1990 e representando propostas significativas de introdução do modelo comunitário na Polícia Militar dos respectivos estados. No Rio de Janeiro, a experiência trazida ao texto verificou-se nos bairros de Copacabana e Leme e durou apenas dez meses – setembro de 1994 a julho de 1995 -, sendo abandonada de forma paulatina e sem grandes alardes após a transição do governo do estado do Rio de Janeiro. Em Belo Horizonte, o policiamento comunitário foi introduzido em vários bairros da cidade, em um processo que teve início em julho de 1993 e se estendeu até o final da década de 1990. No final da década de 1990 não foi interrompido o processo de implementação de polícia comunitária na cidade, mas sim iniciada uma nova fase de experimentos, a qual buscava superar algumas dificuldades e equívocos verificados nas tentativas iniciais.<sup>155</sup>

A descrição dos referidos experimentos tem a finalidade de apreciar, a partir de suas breves apresentações, os processos de implantação, as resistências, dificuldades, avanços e, quando descritos nos materiais, os rumos do policiamento comunitário nos estados em que fora introduzido, de forma a compor um quadro que dialogue com as questões colocadas pela filosofia do policiamento comunitário e suas iniciativas internacionais.

Tendo em vista o manuseio de materiais distintos em termos de objetivo e de nível de detalhamento descritivo - trabalhou-se com o que havia sido escrito, de relatório de pesquisa a artigo de divulgação – não há a pretensão, aqui, de realizar uma apreciação comparativa no estrito sentido. A presente dissertação tenciona a identificação, a partir do que se pode coletar dos relatos escritos, das questões comuns e singulares existentes nessas experiências. A partir da compreensão das resistências, dificuldades e limitações mais comumente encontradas nesses experimentos, será possível perquirir até que ponto

---

<sup>155</sup> Em 1999, a Polícia Militar de Minas Gerais planejou um programa mais amplo de policiamento comunitário, denominado “Polícia de Resultados”, o qual é analisado por Beato (2002:118-162).

o policiamento comunitário é uma realidade no Brasil, ou se não passa de um expediente retórico.

### A experiência de Copacabana (RJ)

O modelo de patrulha comunitária de Copacabana foi implantado em setembro de 1994, tendo funcionado até julho de 1995. A experiência de Copacabana (1994-95) é considerada a primeira tentativa substancial de implantação do policiamento comunitário no Rio de Janeiro.<sup>156</sup> Anteriormente, o modelo havia sido introduzido pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, experimentalmente, em alguns bairros residenciais da cidade – Grajaú, Urca, Alto da Boa Vista, Jardim Sulacap, Pedra de Guaratiba e Laranjeiras.<sup>157</sup> Entretanto, as iniciativas anteriores, não obstante as avaliações locais favoráveis, são consideradas de pequena escala (Musumeci et al, 1996:6).

O modelo de resolução de conflitos e distúrbios da ordem pública adotado em Copacabana inspirou-se na experiência de policiamento comunitário na cidade de Nova York e nos manuais de orientação produzidos pelo Departamento de Polícia daquela cidade (1996:14). Porém, diferentemente do que acontecera naquela cidade, na PM do Rio de Janeiro não foi tão enfatizada a tarefa do policial de ponta de “organizador da comunidade” (Musumeci et al, 1996:26). A referida função implica um grau de autonomia e descentralização pouco compatível com o militarismo e a rigidez hierárquica ainda vigentes no regimento interno da polícia militar (Musumeci et al, 1996).

O experimento não se estendeu a todo município, nem fez parte de uma política da Secretaria de Segurança Pública visando reformular a estrutura e o funcionamento das

---

<sup>156</sup> Grupo de pesquisadores do Núcleo de pesquisa do Iser que, sob a coordenação de Leonarda Musumeci e Jacqueline Muniz, ficou com a responsabilidade de monitorar o programa durante seu primeiro ano de funcionamento. O referido grupo de pesquisa produziu, em 1996, o relatório final de monitoramento, *Segurança Pública e Cidadania: A Experiência do Policiamento Comunitário em Copacabana (1994-95) – relatório final de monitoramento qualitativo*. Esse relatório é fonte principal do estudo da experiência de Copacabana aqui.

<sup>157</sup> Segundo Nazareth Cerqueira (2001:182), o programa de policiamento comunitário foi iniciado em 1991, no Grajaú, e expandido, em caráter experimental, por mais 14 bairros.

instituições policiais (Musumeci et al, 1996:17). Tratava-se de um “projeto alternativo” do *Programa Interativo Bairros Mais Seguros*, desenvolvido pela Polícia Militar do estado, e não envolvendo outras instituições policiais.

Musumeci *et al* (1996) explicam a escolha de Copacabana para a implementação do policiamento comunitário no Rio de Janeiro. Segundo os autores:

“O peso simbólico de Copacabana – quer como ‘cartão postal’ da cidade, quer como retrato do ‘caos’ urbano – potencializa os efeitos da experiência aí desenvolvida; se positivos, tais resultados poderiam sensibilizar mais extensamente os próprios organismos de segurança e a chamada opinião pública para a importância e a eficácia desse modelo alternativo de atuação policial.”

Os viabilizadores do projeto entendiam que os efeitos positivos do projeto poderiam facilitar a compreensão e a expansão dos ideais desse modelo alternativo de atuação policial, pautado em princípios democráticos (Musumeci et alli, 1996). A partir do momento em que os efeitos positivos do programa comesçassem a ser percebidos, seria mais fácil suscitar o questionamento da eficácia dos métodos tradicionais de policiamento.

Conforme o referido relatório realizado em 1996, a polícia militar iria enfrentar desafios para tornar o programa de policiamento comunitário possível. O primeiro deles estava relacionado ao cenário de crise no qual se pretendia introduzir o modelo. Segundo Musumeci et al (1996), no final de 1994 havia um enorme desgaste da imagem da polícia, o governo Nilo Batista sofria duras críticas e se fortaleciam as propostas autoritárias para a área de segurança pública.<sup>158</sup> A violência crescente e a sensação de insegurança da população tornaram-se o foco central de discussão, o que se intensificou com as propostas políticas repressivas (Musumeci et alli, 1996).<sup>159</sup> Tratava-se de um período de eleição, no qual surgiam críticas ao discurso de direitos humanos e ao

<sup>158</sup> Cerqueira (2001:60-67) fala das possíveis razões para a intervenção do Exército na área de segurança pública do Rio em 1994 – ou remilitarização. O autor (1996) cita dois fatos criminosos que teriam acendido a discussão sobre a intervenção federal, levando a opinião pública a reclamar por mais segurança no Rio e chamar pelas Forças Armadas. Soares (2000:112), por sua vez, menciona os massacres da Candelária e de Vigário Geral, em 1993.

<sup>159</sup> Cerqueira (2001:66) refere-se à ideologia militar que toma conta da opinião pública fluminense. Segundo ele, coloca-se um impasse para a segurança pública no Rio: a violência crescente sugerindo intervenções violentas e os recursos teóricos e ideológicos disponíveis para a definição de políticas criminais impregnadas da ideologia da defesa social e da segurança nacional.

modelo de policiamento comunitário, e “promessas” de redução do crime e da violência com o endurecimento das práticas policiais.

Outro desafio a ser vencido pela PM era o referente às resistências ao novo modelo existentes dentro da corporação policial (Musumeci et al, 1996). Afinal, a implantação do modelo comunitário significaria a “rediscussão” do discurso conservador e a reestruturação das funções dos policiais de ponta e oficiais supervisores.<sup>160</sup> Seriam afetados, portanto, concepções e interesses fortemente arraigados no interior da polícia militar (Musumeci et alli, 1996). Pelo que se depreende do desafio colocado aos fomentadores do programa a nível departamental, seria preciso tentar introduzir uma nova concepção do papel da polícia em sociedades democráticas. Discursos e valores associados às imagens da “lei e ordem”, do “endurecimento policial”, do “combate ao crime” que vinham guiando a organização e as estratégias das polícias militares brasileiras ao longo de sua história, seriam colocados a prova.

Para reduzir as resistências externas, o projeto contou com apoio da organização não-governamental Movimento Viva Rio recentemente criada e que representava a “sociedade civil” mobilizada na busca de soluções para o problema da violência crescente (Musumeci et alli, 1996).<sup>161</sup> No tocante às resistências internas, Musumeci et alli (1996) observam que foi extremamente importante o empenho do comando geral da PMERJ, naquele momento liderada pelo Cel. Nazareth Cerqueira, e da cúpula do 19º Batalhão, então comandado pelo Ten. Cel. José Aureliano de Andrade.<sup>162</sup>

O trabalho de persuasão feito no interior do 19º BPM, com o intuito de diminuir as previstas resistências internas, se deu nos seguintes aspectos:

- “conscientizar o efetivo” de que tal projeto não diminuiria a importância logística de outros serviços, mas demandaria a operação ordenada de todas as divisões do batalhão;
- convencer o comando intermediário (sargentos, tenentes, capitães) de que a tarefa de supervisionar agentes de ponta mais autônomos não significaria

<sup>160</sup> Os autores Skolnick e Bayley (2002:71-73) referem-se à cultura tradicional da polícia como um dos obstáculos à implantação do policiamento comunitário.

<sup>161</sup> Durante o processo de implantação do programa, o Viva Rio conseguiu a adesão, visibilidade e credibilidade ao projeto por vários setores da sociedade (Musumeci et alli, 1996).

<sup>162</sup> Musumeci *et alli* (1996) mencionam que Nazareth Cerqueira foi o principal introdutor e defensor do policiamento comunitário no Brasil. Cerqueira participou diretamente, nos dois governos Brizola no Rio de Janeiro, das políticas de segurança pública democráticas, que tinham como uma de suas metas a introdução do policiamento comunitário. Sobre as propostas de democratização das políticas de segurança pública no referido período, ver Cerqueira (2001:69-89).

questionamento do *status* hierárquico, nem desvalorização das funções dessa esfera de comando;

- reforçar, nos próprios policiais de ponta diretamente envolvidos no programa, a consciência da missão de “novos agentes da ordem” e restauradores da imagem da PM junto à sociedade civil (Musumeci et al, 1996:23).

Pelo destacado por Musumeci et alli (1996) acima, percebe-se que havia a intenção de envolver toda a unidade de polícia – 19ª BPM – nos esforços para a modificação da organização e das estratégias usuais da polícia militar do Rio de Janeiro. Seria preciso romper com as práticas convencionais, essencialmente repressivas, e começar a procurar o apoio e a participação da comunidade na solução de problemas do bairro. Para tanto, algumas crenças a respeito das atribuições e das responsabilidades dos policiais, desde os superiores hierárquicos até os policiais de ponta, começariam a ser “desmentidas”.

O 19º Batalhão da PM, responsável pelo patrulhamento ostensivo – a pé e motorizado – de toda a V Região Administrativa da cidade, que inclui Copacabana e Leme, dispunha, em março de 1995, de 508 policiais para atender a um público de aproximadamente 600 mil pessoas (Musumeci et al, 1996:18).<sup>163</sup> Havia carência de 364 policiais de ponta e 92 sargentos, de acordo com o relatório do comandante da unidade (Musumeci et alli, 1996). Percebe-se que uma das dificuldades encontradas pelo projeto, desde a inauguração do programa, foi a carência de recursos, em especial os recursos humanos. Ressalte-se que esse é um dos principais obstáculos à implantação do policiamento comunitário no país. Normalmente, a falta de recursos acaba interrompendo ou prejudicando a continuidade dos programas.

Os serviços externos do 19ºBPM estavam distribuídos por quatro companhias - com um conjunto próprio de atribuições, soldados e oficiais superiores -, entre as quais o Grupamento Especial de Turismo (GET), Cabinas da Orla e Policiamento Comunitário (Musumeci et al, 1996:19). O bom desempenho do batalhão dependeria, também, do suporte logístico-administrativo dado pelas divisões de serviço interno.

O 19º BPM dividiu Copacabana em seis setores, a partir dos postos da orla, mas ordenados alfabeticamente na seqüência inversa, conforme relação abaixo:

---

<sup>163</sup> Cerca de 600 mil pessoas, entre moradores, trabalhadores, consumidores e turistas, constituíam o público-alvo do 19º Batalhão na época, segundo dados do IBGE, utilizados pelos pesquisadores (Musumeci et al, 1996:18).

- Setor *Alfa* (Área 6), delimitado pelas ruas Francisco Sá, Bulhões de Carvalho e Francisco Otaviano, na transição entre os bairros de Copacabana e Ipanema;
- Setor *Bravo* (Área 5), delimitado pelas ruas Francisco Sá e Xavier da Silveira;
- Setor *Charlie* (Área 4), delimitado nas ruas Xavier da Silveira e Santa Clara;
- Setor *Delta* (Área 3), delimitado nas ruas Santa Clara e República do Peru;
- Setor *Echo* (Área 2), entre a Rua República do Peru e o lado ímpar da Av. Princesa Isabel;
- Setor *Foxtrot* (Área 1 – Leme), delimitado pelo lado par da Av. Princesa Isabel e pelo Morro do Leme.

O projeto de policiamento foi implantado em cinco quarteirões de cada setor, excetuando-se a área da orla – coberta pelo serviço especial de turismo e pelas cabinas – e as favelas do bairro (Musumeci et alli, 1996). As favelas não foram incluídas com o argumento de que seria necessário, primeiramente, restringir o domínio dos traficantes de drogas e vencer as forças de resistência da população à presença da polícia (Musumeci et alli, 1996). A exclusão das favelas do projeto de policiamento comunitário de Copacabana seria “alvo” de muitas críticas mais tarde, tanto por parte dos líderes comunitários dessas regiões quanto pelos interessados no abandono das políticas de segurança pública democráticas.

Inicialmente, sessenta policiais de ponta - recém-formados e saídos de cursos especiais de preparação para o policiamento comunitário – foram alocados no programa (Musumeci et alli, 1996:19-20).<sup>164</sup> Cada setor deveria contar com dez policiais em turnos de seis horas por dia, ocupando sempre os mesmos quarteirões, para manter contato permanente com a comunidade local (Musumeci et alli, 1996:20). Esses policiais realizariam rondas a pé diariamente – com escala especial - nos seis setores em que o bairro foi dividido, utilizando rádios, tendo liberdade para realizar sua rotina, e procurando interagir com a comunidade. A maioria dos policiais comunitários morava longe de Copacabana, e gastava, em média, um quarto do seu salário com o transporte

---

<sup>164</sup> Posteriormente, esse número diminui para cinquenta e quatro policiais, devido à morte de dois policiais e a transferência de outros quatro. Isso levou a redistribuição parcial dos policiais por setor, considerando-se as áreas mais problemáticas (Musumeci et al, 1996:20). Em maio de 1995, dois policiais estavam trabalhando em serviços internos, permanecendo cinquenta e quatro (Musumeci et alli, 1996).

(Musumeci et alli, 1996). O fato de os policiais comunitários morarem longe das áreas nas quais trabalhavam representaria um sério obstáculo à continuidade do programa.

Para o trabalho de supervisão dos policiais de ponta e administração interna do programa foram envolvidos dois sargentos, um capitão e dois tenentes, os quais acumulavam as funções no policiamento comunitário com outros serviços internos ou externos (Musumeci et alli, 1996). O acúmulo de funções por esses policiais representava mais um dos sinais da carência de recursos humanos no efetivo do 19ºBPM. A carência de recursos, além de limitar a abrangência e a eficácia das estratégias de prevenção ao crime e à desordem, foi um dos aspectos a contribuir para o abandono paulatino do programa, em meados de 1995.

O trabalho cotidiano do policial da ronda no quarteirão deveria se concentrar no contato com parceiros já existentes, na troca de informações, no levantamento de problemas e na busca de novas parcerias (Musumeci et al, 1996:21). O policiamento ostensivo continuou sendo sua atribuição, mas a interação com a comunidade deveria representar a essência do seu trabalho. (Musumeci et al, 1996). Porém, muitas vezes o trabalho propriamente comunitário ficava em segundo plano diante da existência de situações emergenciais no subsetor (Musumeci et al, 1996:21-22). Além disso, os policiais comunitários eram requisitados pelo comando para participar de “operações especiais” fora dos seus quarteirões devido à carência de recursos humanos. (Musumeci et al, 1996:22).<sup>165</sup>

O projeto previa a criação do sistema de pastas – para cada subsetor haveria uma pasta -, como uma forma de monitoramento e avaliação do trabalho que estava sendo realizado pelos policiais de ponta diariamente (Musumeci et al, 1996:22). As pastas serviam como arquivo para as fichas, preenchidas diariamente pelo policial da ronda, devendo conter o registro: dos problemas; dos contatos; das parcerias conquistadas; dos recursos mobilizados externamente à PM; dos planos de ação, detalhando fins, meios e estratégias; resultados alcançados e reações da comunidade (Musumeci et al, 1996:120-121).

O sistema de pastas foi abandonado em poucos meses, tendo em vista uma série de dificuldades à viabilização do seu uso (Musumeci et al, 1996:22). Entre as dificuldades

---

<sup>165</sup> Um dos efeitos negativos da carência de recursos humanos era o aproveitamento dos policiais militares alocados no programa de policiamento comunitário nas “operações especiais”. Diante das situações emergenciais, o policiamento comunitário passaria ao segundo plano.

encontradas destacam-se: falta de praticidade para o policial carregar a pasta diariamente; nem sempre era possível parar para fazer anotações; não havia um sistema de processamento e arquivamento das fichas no batalhão; tornou-se inviável a análise minuciosa das fichas pelos dois únicos sargentos do programa (Musumeci et al, 1996). Com isso, o debate dos problemas passou a ser feito oralmente, não havendo nenhuma forma de avaliação do programa senão os critérios convencionais (Musumeci et al, 1996).

De acordo com Musumeci (1996), “boa parte da atividade dessa patrulha durante seus dez meses de funcionamento permaneceu, portanto, ‘invisível’ - sem registro interno, sem ‘contar ponto’ na avaliação e progressão dos policiais, sem formar uma base concreta para a análise institucional dos impactos do programa”. Colocava-se mais um obstáculo ao funcionamento do programa. A impossibilidade de utilização de um meio alternativo de controle, diferente dos meios convencionais, era provocada pela carência de recursos e demais dificuldades organizacionais.

### Parcerias com a Comunidade

Observando que o programa de Copacabana não assentou sobre uma “comunidade-cidadã” já organizada e inclinada à organização, Musumeci et al (1996:26) afirmam que coube ao próprio programa construir sua “comunidade”. Para que isso acontecesse, seria necessário buscar o envolvimento de um número cada vez maior de pessoas, grupos e associações na identificação e resolução de problemas. O fato de os cidadãos, até o momento, não terem sido “chamados” a participar da preservação da ordem pública tornava mais difícil a compreensão das finalidades do programa.

Eis o esclarecimento de Musumeci et al (1996:38) a respeito da importância das parcerias para o sucesso do policiamento comunitário:

“Nesse modelo, a ‘presença fardada’ não se limita, como no modelo convencional de patrulhamento ostensivo, à presença de policiais anônimos, com restrita capacidade decisória, circulando em viaturas, seguindo rotas predefinidas e reagindo a situações emergenciais. Ela se converte em presença informada e flexível, sensível às condições específicas de cada área; sua capacidade de atuação preventiva, ou mesmo repressiva, multiplicar-se-ia na proporção da rede de parceiros que o policial conseguisse envolver e do

volume de informações que conseguisse reunir, graças à confiança conquistada junto à população”.

Seria necessária a compreensão, pela “comunidade” local, de que o policiamento convencional – essencialmente repressivo - possuía limitações (Musumeci et alli, 1996). Uma das finalidades do modelo comunitário era, justamente, suprir essas deficiências, dando ao policial uma maior flexibilidade para se relacionar com a população local e conhecer os problemas da sua área de atuação. Para que isso fosse possível, seria fundamental o envolvimento da “comunidade”, pois a construção da ordem pública não prescinde de sua interação diária nos espaços públicos. Daí a importância da conquista de parcerias – representantes da sociedade civil, órgãos públicos, empresas privadas, representantes de classe, organizações não-governamentais etc - pelo policial comunitário junto ao bairro.

O projeto de policiamento comunitário de Copacabana idealizava um esquema formal de parceria - entre representantes da comunidade e os policiais - a ser implantado no bairro: seis Conselhos Comunitários de Área (CCAs), correspondentes aos seis setores em que o bairro foi dividido pelo batalhão (Musumeci et al, 1996:25). Cada conselho ficaria responsável pelas seguintes atividades: 1) identificar os problemas de segurança e de qualidade de vida existentes no local; 2) propor e encaminhar sugestões; 3) discutir e avaliar o trabalho dos policiais que atuassem na sua área; 4) manter-se em permanente interlocução com outros órgãos públicos. Os conselhos teriam ainda a incumbência de “conquistar” o maior número de parceiros possível, para que houvesse a união de esforços com a polícia no sentido de identificar os problemas em cada área e, conforme os recursos disponíveis, planejar as estratégias que se mostrassem mais adequadas a cada caso específico. O projeto previa o controle externo da atividade policial na área abrangida por cada conselho, ou seja, significava a “abertura” do batalhão de polícia à discussão e avaliação da comunidade no tocante à qualidade dos serviços prestados pelos policiais comunitários. Criava-se um mecanismo adicional de controle da atividade policial, a responsabilização ou *accountability*, o que significa que os policiais comunitários do 19ºBPM passariam a prestar contas também à sociedade. O policiamento não mais seria reduzido ao mero exercício de uma profissão técnica, ou

seja, seria considerado, em primeiro lugar, de responsabilidade pública.<sup>166</sup> Como tal, a polícia seria responsável perante a comunidade, para que fosse assegurado o acerto das medidas adotadas quanto à prevenção do crime e da desordem.

No que diz respeito à interlocução com outros órgãos públicos, pode-se afirmar que se tratava de uma etapa fundamental para a solução de alguns problemas encontrados no bairro.<sup>167</sup> O policial comunitário teria responsabilidade ainda maior perante a comunidade, pois caberia a ele servir de intermediário entre a mesma e o poder público.

O recorte geográfico proposto pelo comando da PM ao idealizar os conselhos comunitários pretendia responder às necessidades organizativas e administrativas do programa (Musumeci et al, 1996:25). Esses conselhos funcionariam como um eixo catalizador das redes associativas prévias, um espaço amplo onde os representantes dos mais diversos segmentos sociais, instituições e “comunidades” pudessem dialogar entre si e com a polícia na busca de soluções para os problemas locais. Musumeci et al (1996) ressaltam que, não obstante os esforços para vencer as resistências ao recrutamento de integrantes para os CCAs, durante o processo de montagem do programa a única associação de moradores que se mostrava interessada em participar era a AMALEME.<sup>168</sup> Por sua vez, os membros da comunidade local – moradores, comerciantes, síndicos de edifícios, diretores de escola, etc -, quando participavam das reuniões, faziam-no a título individual, e não como representantes de algum grupo específico (Musumeci et al, 1996).

Nos setores – *Echo* e *Delta* - em que os CCAs tiveram maior duração e conseguiram desenvolver estratégias mais abrangentes foi possível vislumbrar um espaço de debates mais consistente, sendo fundamental, no início do programa, o papel realizado pelo “Viva Rio” e pelo 19º BPM (Musumeci et al, 1996:108). Enquanto o “Viva Rio” ajudou a criar uma “cultura de participação” na comunidade de Copacabana, o 19º BPM tentou esclarecer os limites da atuação policial, moderando o traço

<sup>166</sup> Bittner (2003:334) afirma que as agências policiais são responsabilizáveis não apenas na medida em que estejam erradas, mas para serem certas.

<sup>167</sup> Conforme mencionado anteriormente, cabe ao policiamento comunitário buscar soluções para uma variedade de problemas que podem vir a afetar a qualidade de vida no bairro, entre as quais a iluminação de uma rua. Nesse caso específico, o policial comunitário funciona como um “eixo” de ligação entre a comunidade e os demais órgãos públicos.

<sup>168</sup> Entre esses esforços se destacam: a realização de reuniões e palestras em escolas, hotéis, prédios residenciais, instituições religiosas, *shoppings* etc. Para tentar diminuir as resistências, o comando do 19º BPM entendeu imprescindível o apoio do “Viva Rio” nesse sentido (Musumeci et al, 1996:26).

moralizante das demandas espontâneas e sugerindo soluções mais viáveis para os problemas em questão (Musumeci et al, 1996).

As dificuldades para “catalizar” a participação de representantes da comunidade, associadas a outros fatores, contribuíram para o esvaziamento dos CCAs.<sup>169</sup> Entre esses fatores, que representaram um obstáculo para a diversificação dos participantes nos conselhos, aparece: o privilégio à parceria entre os oficiais do comando do batalhão e os representantes do Viva Rio, excluindo do diálogo diversos setores da comunidade local e os policiais de ponta atuantes na área. Essa exclusão se verificava, principalmente, em relação aos grupos sociais considerados como causadores de problemas, como prostitutas e travestis (Musumeci et al, 1996). Os policiais de ponta, por sua vez, geralmente serviam para anotar recados e passá-los à “cúpula” do batalhão, quando esta não comparecesse às reuniões dos conselhos (Musumeci et al, 1996). Observava-se, a cada reunião, o desinteresse dos conselheiros para ouvir os soldados sobre os problemas com que se deparavam no dia-a-dia (Musumeci et al, 1996:26-27). Com isso, os policiais de ponta mostravam-se, muitas vezes, desmotivados a participar das reuniões (Musumeci et al, 1996:27). Pode-se afirmar, a partir das informações contidas no relatório de pesquisa, que foram grandes as dificuldades encontradas pelos idealizadores do programa comunitário de colocar em prática as orientações contidas no projeto. Além de não conseguir conquistar as parcerias esperadas, aqueles membros da comunidade que se envolveram no programa e integraram os Conselhos inicialmente, começavam a se afastar paulatinamente. Quanto ao desinteresse em permitir aos policiais de ponta uma participação efetiva na discussão dos problemas locais, parece refletir os valores culturais das polícias militares e de vários seguimentos da sociedade brasileira. Muitos integrantes do 19º BPM, mesmo os que participavam do programa de policiamento comunitário, acreditavam que o policial de ponta não poderia ter liberdade para tomar decisões ou discutir questões relativas à solução dos problemas com os quais se deparava diariamente. Além disso, havia o receio, por parte dos superiores hierárquicos, de que conferir maior liberdade aos policiais das patentes inferiores significasse a perda ou enfraquecimento do poder centralizador do comando.

As *parcerias institucionais* também se mostraram precárias no tocante ao apoio dos demais órgãos públicos, estaduais e municipais, para a resolução de problemas que

---

<sup>169</sup> Mesmo nos dois CCAs que resistiram às primeiras reuniões houve um decréscimo paulatino da participação (1996:26).

estavam fora da competência da PM (Musumeci et al, 1996:27).<sup>170</sup> A falta de articulação entre a polícia e esses órgãos - uma das causas do desconhecimento do projeto por muitos cidadãos do bairro - impossibilitou o enfrentamento de muitos problemas, contribuindo para o enfraquecimento do projeto.<sup>171</sup> O alcance do programa ficou restrito aos problemas e às estratégias que dependessem unicamente do empenho dos policiais de ponta, a colaboração dos cidadãos diretamente envolvidos e dos recursos disponíveis no Batalhão (Musumeci et al, 1996). Esses recursos, conforme observado inicialmente, eram muito precários, o que dificultava ainda mais a atuação da polícia militar perante os problemas locais.

Os pesquisadores (Musumeci et al, 1996, 1996:28) constataram que, não obstante a carência ou a fraqueza de uma parceria formal – através dos conselhos -, os policiais de ponta conseguiram estabelecer parcerias concretas com os cidadãos. Esse resultado foi obtido após muito esforço dos policiais para conquistar a confiança da população, vencer barreiras e estereótipos, e reafirmar a necessidade de apoio diariamente.<sup>172</sup> Musumeci et al (1996:108-109) destacam que não pode ser considerado irrelevante o fato de a maioria dos policiais comunitários, em um espaço de tempo relativamente curto e sem muito apoio da “cúpula”, ter conseguido construir amplas redes de parceria com porteiros, comerciantes, seguranças e jornaleiros.

Os policiais de ponta encontravam grande dificuldade para conseguir estabelecer contato com os moradores locais. Na percepção dos policiais, avaliada no oitavo mês de funcionamento da patrulha comunitária, o quadro inicial de suspeita que a população guardava em relação à polícia havia mudado significativamente (Musumeci et al, 1996:28-29). Entretanto, a redução da desconfiança não levava, necessariamente, ao envolvimento das pessoas na produção de segurança pública nem à aceitação de um contato mais estreito com a polícia (Musumeci et al, 1996:30). Primeiro, pelo fato de ainda haver desconfiança de lado a lado, o que fazia com que muitos cidadãos evitassem

---

<sup>170</sup> A experiência de Nova York, que não apenas inspirou mas também constituiu um dos elementos que deram o suporte teórico ao desenvolvimento do projeto de Copacabana, contou com o apoio do poder público municipal, federal e estadual.

<sup>171</sup> Nas duas áreas – Setor *Echo* e Setor *Delta* - em que os conselhos sobreviveram por mais tempo ainda foi possível discutir e encaminhar ações abrangentes envolvendo diversas instituições (Musumeci et al, 1996: 27).

<sup>172</sup> As relações de parceria entre a polícia e a comunidade eram instáveis, pois população nem sempre estava disposta a colaborar e, quando o fazia, dificilmente participava regularmente (Musumeci et al, 1996:28). Uma das causas que os policiais apontaram para a instabilidade dessas relações foi a vulnerabilidade da imagem policial às oscilações da chamada opinião pública (Musumeci et al, 1996).

o contato com a polícia. Além disso, o interesse de se aproximar ou manter distância da polícia varia muito entre os atores sociais.<sup>173</sup> Enquanto alguns grupos sociais – como, por exemplo, os comerciantes – viam a presença da polícia como um “sinal” de que o bairro estava mais seguro, outros – administradores das redes hoteleiras – entendiam que a presença policial poderia ser negativa para a percepção de segurança das pessoas que visitavam o bairro.

A dificuldade de acesso à população residente era vista como um fator de isolamento e uma limitação, tanto à eficácia quanto à legitimidade do projeto (Musumeci et al, 1996:109). A dificuldade em estabelecer contato com essas pessoas devia-se, entre outros fatores, aos “desencontros” entre os moradores e os policiais da “ronda a pé”, tendo em vista que os policiais trabalhavam em um período do dia - 08:00 às 14:00 hs e 14:00 às 20:00 hs - em que os moradores se encontravam no trabalho (Musumeci et al, 1996:110).<sup>174</sup> Uma outra razão significativa dessas dificuldades estava ligada ao entendimento, “nutrido” por diversos segmentos sociais, de que cabia tão somente à polícia lidar com os problemas relacionados à segurança pública.

Os pesquisadores (Musumeci et al, 1996:108-109) apontam algumas consequências à carência de apoio ou participação dos moradores do bairro no programa de policiamento comunitário:

“a) dificuldade de implementar estratégias preventivas de conflitos em espaços residenciais; b) pouca irradiação do trabalho educativo e informativo visando a ensinar técnicas de segurança, alertar para as situações maximizadoras de riscos, conscientizar a comunidade acerca dos limites legais e operacionais da atuação policial (por exemplo na questão da mendicância, ou dos bailes funk), reduzir medos genéricos e exagerados (por exemplo, em relação aos chamados “menores de rua”) e assim por diante; (c) poucas chances de multiplicação de projetos comunitários para reduzir certos tipos de distúrbios (por exemplo, ‘badernas’ causadas por “garotões de classe média” do próprio bairro); (d) baixa visibilidade dos efeitos do programa, fraca legitimação do seu alcance - visto que a ‘comunidade’ mais envolvida não é de ‘copacabanenses’ - e, conseqüentemente, pouco respaldo social para enfrentar obstáculos ao seu funcionamento (por exemplo, o desinteresse de outros órgãos públicos em colaborar com a PM) ou para fazer frente às pressões políticas contra a continuidade da experiência”.

<sup>173</sup> Alguns vêem a presença da polícia como uma garantia da ordem pública, outros entendem sua presença como um indício de desordem (Musumeci et al, 1996:30)

<sup>174</sup> Segundo Musumeci et al (1996:110), “a restrição da nova patrulha a determinados horários e territórios também contribuiu para que grande parte da ‘comunidade’ copacabanense sequer chegasse a tomar conhecimento da sua existência ou beneficiar-se diretamente de seus resultados”.

De acordo com o exposto no relatório de pesquisa, as dificuldades encontradas pelos policiais comunitários em formar parcerias - com representantes da sociedade civil, órgãos públicos, organizações não governamentais, etc. – geraram efeitos negativos à continuidade do programa de policiamento comunitário em Copacabana e Leme.<sup>175</sup> A participação pouco expressiva dos “atores” sociais, principalmente os moradores de Copacabana, no programa de policiamento comunitário, implicou em outras dificuldades à concretização das mudanças previstas no projeto.

### Problemas do Bairro

Como em qualquer programa de policiamento comunitário, caberia ao policial de ponta, em parceria com a comunidade, identificar os problemas locais, estabelecer um grau de hierarquia entre eles, planejar as estratégias apropriadas e aplicá-las. A identificação dos problemas dependeria de diversos fatores: engajamento do policial de ponta na busca de parcerias; suporte logístico administrativo; orientação e supervisão do comando; interesse dos demais órgãos públicos na interação com a Polícia e a comunidade; participação efetiva da população local. Os dados colhidos pelos pesquisadores durante o funcionamento do programa demonstraram que cada um desses fatores apresentava carências. Isso afetaria, conseqüentemente, a identificação e a resolução dos problemas.

Conforme foi visto anteriormente, o “sistema de pastas” não funcionou e foi abandonado em poucos meses, o que tornou difícil a identificação dos problemas do bairro pelos policiais de ponta, o monitoramento das medidas que estavam sendo introduzidas pelo programa de policiamento comunitário e sua avaliação (Musumeci et al, 1996:22). Mesmo quando identificados os problemas pela polícia, havia grandes limitações em descrevê-los, o que impedia avaliação e o controle das atividades do policial (Musumeci et al, 1996). Com isso, o acompanhamento do trabalho realizado pelo policial comunitário, com o fim de orientá-lo, verificar os problemas identificados,

---

<sup>175</sup> Essa discussão será retomada quando da descrição das principais dificuldades percebidas pelos pesquisadores responsáveis pelo monitoramento e avaliação do programa.

as parcerias conquistadas, os recursos obtidos junto à comunidade, e o acerto de suas medidas, ficou prejudicado.

Com o abandono do sistema de pastas, e não sendo introduzida outra forma de anotação adequada à patrulha comunitária, a enumeração e hierarquização dos problemas pelo policial de ponta ficaram muito limitadas (Musumeci et al, 1996:48). Passaram a ser consideradas pelos pesquisadores (Musumeci et al, 1996), no tocante à identificação dos principais problemas do bairro na percepção dos policiais comunitários, as entrevistas semi-abertas, as reuniões de supervisão, acompanhamento de rondas nos seis setores e as respostas de quarenta policiais ao questionário aplicado pelo grupo de pesquisas em maio de 1995. Conforme mencionam Musumeci et al (1996:51), com base nas fontes de dados referidas - de acordo com a percepção dos policiais comunitários - os principais problemas encontrados no bairro em oito meses de funcionamento do projeto foram: 1º) crianças e adolescentes infratores; 2º) mendigos; 3º) problemas de trânsito; 4º) pequenos furtos; 5º) presença de elementos suspeitos; 6º) pontos de jogo do bicho; 7º) venda/consumo de drogas; 8º) roubos; 9º) camelôs; 10º) prostituição etc.

Apesar das dificuldades, na prática, os policiais de ponta procuravam, de certa forma, ampliar o conceito de problemas com os quais deveriam lidar diariamente (Musumeci et al, 1996:49). Como se pode constatar, esse conceito não estava mais restrito a crimes, flagrantes, prisões, etc. No entanto, através das entrevistas feitas aos policiais comunitários, percebia-se que dificilmente eles descreviam detalhadamente os problemas de seu setor (Musumeci et al, 1996). Essa tendência dos policiais estava relacionada a vários motivos, entre os quais são destacados: a inexperiência, a desconfiança, as influências e as limitações impostas pela cultura tradicional (Musumeci et al, 1996).

No tocante aos problemas considerados prioritários pela comunidade local, os pesquisadores analisaram o material proveniente dos bilhetes – informações, denúncias, sugestões, críticas e opiniões - depositados pela população nas trinta urnas colocadas em várias partes de Copacabana (Musumeci et al, 1996:59). O programa de patrulhamento comunitário previa a utilização das urnas como outro canal de comunicação entre a comunidade e a polícia, além do contato direto dos policiais de ponta com a população dos seus subsetores e das reuniões dos Conselhos de Área (Musumeci et al, 1996). A

expressão da comunidade através dos bilhetes de urna também resultaria em vantagens no tocante à possibilidade de anonimato das pessoas que os escrevessem e aos baixos “custos” da participação (Musumeci et al, 1996).<sup>176</sup> Apesar da pouca representatividade desse material em termos quantitativos – apenas 205 bilhetes -, o mesmo “representou” o discurso de determinados segmentos daquela comunidade a respeito dos problemas, suas causas e possíveis soluções (Musumeci et al, 1996:60).<sup>177</sup> Segundo Musumeci et al (1996), os bilhetes, em regra, falavam em nome das “pessoas de bem”, dos “cidadãos pagadores de impostos”, dos copacabanenses legítimos, que se mostravam “assustados”, “incomodados” ou “indignados” ante os problemas referentes ao estado de “abandono” e “decadência” da região.

As mensagens colocadas nos bilhetes continham um número significativo de “denúncias” ou “queixas” relativas a problemas de segurança e/ou qualidade de vida, além de apresentar “demandas” no tocante à forma como as autoridades deveriam atuar na área de segurança pública e/ou na administração do espaço público em geral (Musumeci et al, 1996:61). Os problemas mais importantes, conforme as percepções da comunidade, foram divididos em dois grupos: crimes ou contravenções e problemas referentes à “qualidade de vida”, ou seja, fatos que soavam perturbadores para existência ou para o senso moral ou estético dos autores dos bilhetes (Musumeci et al, 1996).

Os principais problemas relacionados a crimes e contravenções, conforme as informações contidas nos bilhetes, eram: 1º) desordens diversas – perturbação do sossego, conduta inconveniente, desacato etc -; 2º) roubos e furtos; 3º) tráfico e uso de drogas; 4º) vadiagem e mendicância; 5º) infrações de trânsito (Musumeci et al, 1996:63). Dentre os tipos de problemas relacionados à qualidade de vida, apareciam: 1º) presença de população de rua – “mendigos”, “menores de rua”, “pivetes”, “famílias que moram na rua” etc -; 2º) sujeira; 3º) má administração, conservação ou uso do equipamento público; 4º) presença de camelôs ou ambulantes, comércio informal; 5º) insegurança, medo e risco de violência (Musumeci et al, 1996). Comparando-se o

---

<sup>176</sup> Pretendia-se a obtenção de um material amplo e diversificado sobre as percepções da população que residiam ou freqüentava o bairro, o que, de outra forma, somente poderia ser feito através de uma vasta pesquisa de vitimização (Musumeci et al, 1996:60).

<sup>177</sup> Mais de um terço desses bilhetes eram provenientes de uma única urna, que serviu de marco inaugural do programa – dezembro de 1994 -, em evento festivo patrocinado pela Viva Rio (Musumeci et al, 1996:60).

número de menções aos dois grupos de problemas, pode-se afirmar que os problemas referentes à qualidade de vida eram considerados mais urgentes pela “comunidade” local, destacando-se entre estes a presença de população de rua. No tocante aos possíveis agentes causadores desses problemas, a população de rua aparece em primeiro lugar nos dois grupos – crimes e contravenções e qualidade de vida (Musumeci et al, 1996).

Um dos aspectos gerais do discurso das urnas e conselhos era a preocupação prevalente com a profusão de “pequenos delitos” e problemas de “qualidade de vida” (Musumeci et al, 1996:65). Os sentimentos de medo, insegurança ou exposição ao risco, e as imagens de “abandono” do bairro, pareciam estar associados a esses problemas (Musumeci et al, 1996). A preocupação com os “grandes crimes” contra a pessoa e o patrimônio, salvo o furto e o roubo de automóveis, era pouco expressiva (Musumeci et al, 1996). Segundo Musumeci et al (1996), havia uma demanda unânime pela *retirada* imediata dos “mendigos” e “pivetes” das ruas do bairro, tendo em vista que a simples presença dessas pessoas despertava sentimentos de insegurança, revolta, vergonha e humilhação nos autores dos bilhetes. Na percepção dos manifestantes das urnas, a população de rua representava: ataque aos valores da casa, da família e do trabalho; exibição ostensiva da *degradação humana* no lugar do “cartão postal” da cidade; etc (Musumeci et al, 1996:70). As pessoas que se faziam expressar nas urnas enfatizavam a *limpeza* das vias públicas, o que incluía a retirada do “lixo humano” (a população de rua), como um fator essencial à recuperação da segurança e da qualidade de vida no bairro. Percebe-se que nas preocupações e demandas da “comunidade” local estava implícito o discurso conservador, autoritário, segundo o qual algumas classes sociais representariam uma constante ameaça à ordem pública.<sup>178</sup> Musumeci et al (1996:73-74) salientam que a recuperação da segurança pública e da qualidade de vida dependeria, conforme expressavam os bilhetes, da retirada, remoção ou recolhimento da população de rua e da “reocupação”, pela polícia, do espaço público “tomado” pelos agentes da desordem.

---

<sup>178</sup> Mostrava-se evidente a preocupação dessas pessoas com as ditas classes perigosas, o que comprova que em uma parcela significativa da sociedade ainda tinha força a concepção do crime e da desordem como um mal que não pertence à sociedade, devendo ser excluído imediatamente para que não pusesse em risco a existência da própria comunidade. Sobre o discurso de eliminação do crime e da desordem, ver Bittner (2003:140-143).

Uma questão de extrema importância foi a diversidade e incidência dos problemas em cada subsetor, o que já era esperado, tendo em vista as diferenças existentes em cada área quanto ao poder aquisitivo, à estrutura comercial, ao número de pessoas que residem ou freqüentam, as opções de lazer etc. Os setores que possuíam maior heterogeneidade – nos padrões residencial, comercial, e na infra-estrutura turística e de lazer – geralmente apresentavam, também, uma maior diversidade e intensidade de problemas (Musumeci et al, 1996:80).<sup>179</sup> De acordo com o observado no capítulo anterior, um dos pontos cruciais à filosofia e aos meios do policiamento comunitário é a necessidade de conhecer as especificidades e os problemas existentes em cada local. Se cada quarteirão e cada problema são únicos (Rosenbaum in Brodeur, 2002:45), não faria sentido utilizar os mesmos procedimentos padrão para toda e qualquer hipótese, como acontece com as intervenções policiais priorizadas pelo modelo profissional. Diferentemente do policiamento convencional, o modelo comunitário pressupõe o conhecimento prévio das características estruturais do bairro, das pessoas que ali residem ou freqüentam e da identificação dos problemas específicos da área.

### Principais Obstáculos

Diversos obstáculos, encontrados tanto no momento em que o programa era inaugurado como durante o curto espaço de tempo em que esteve funcionando, limitaram o alcance, a eficácia e as possibilidades de consolidação do modelo de policiamento comunitário em Copacabana (Musumeci et al, 1996:106). O primeiro aspecto a ser mencionado, nesse sentido, é o fato de o projeto não fazer parte de uma política geral de segurança, o que impediu a existência de articulações prévias que garantissem uma convergência mínima de interesses e esforços (Musumeci et al, 1996:17). Conseqüentemente, o projeto ficou isolado tanto dentro da PM quanto em relação a outras esferas de poder público. Na prática, a convergência de ações entre a Polícia e outras instituições públicas – sendo estas responsáveis pelos serviços necessários à solução de determinados problemas – tornou-se difícil por inúmeros

---

<sup>179</sup> Ao passo que o Setor Alfa (Área 6), por exemplo, apareceu como o segundo setor mais calmo de Copacabana – depois do Leme –, o Setor Delta (Área 3) abrangia uma das regiões mais densas e agitadas da cidade, na qual convergiam todos os extremos e contrastes de Copacabana (Musumeci et alli, 1996:77-91).

fatores, entre os quais: lógicas institucionais distintas, esferas de poder superpostas, escassez de recursos, barreiras administrativas, disputas políticas (Musumeci et al, 1996:111).

O programa de policiamento comunitário de Copacabana tornou-se o sustentáculo das disputas políticas no Rio de Janeiro, não obstante o apoio de um movimento apartidário da sociedade civil - “Viva Rio” (Musumeci et al, 1996). De acordo com os pesquisadores (Musumeci et al, 1996:111-112), salvo raras exceções, foram inúteis os esforços dos policiais de ponta, do comando do 19º Batalhão e dos Conselhos de Área para conseguir o apoio tanto de órgãos municipais quanto estaduais.<sup>180</sup> A dificuldade para superar as barreiras e competições interinstitucionais é atribuída também às deficiências do próprio projeto – treinamento e supervisão precários, falta de planejamento – ou do Batalhão - carência material e administrativa (Musumeci et al, 1996:113).

Musumeci et al (1996:106) salientam que em experiências internacionais bem-sucedidas, como a de Nova York – que serviu de modelo para a experiência de Copacabana -, não obstante terem sido encontradas resistências em setores da “comunidade” e da Polícia, havia o respaldo de uma política de segurança. Nestes países, continuam os pesquisadores, o patrulhamento comunitário era definido como “carro-chefe” de uma reformulação mais ampla das instituições policiais.<sup>181</sup>

Ao contrário do que acontecera em cidades como Nova York, no Rio de Janeiro não havia um plano abrangente de reformulação da política de segurança pública, que comprometesse outras unidades policiais ou engajasse outras esferas do poder público (Musumeci et al, 1996). O projeto de Copacabana é chamado por Musumeci et al (1996) de um “balão de ensaio”, por envolver apenas uma das polícias – a polícia militar – e, dentro desta, apenas um regimento especialmente criado – dentro do 19ºBPM – para desempenhar um novo serviço. Em suma, o referido projeto tinha o mesmo *status* de alguns outros “projetos especiais” desenvolvidos pela PM, o que significava a ausência

---

<sup>180</sup> Na esfera municipal, foi difícil a contribuição de órgãos como CET-Rio, Guarda Municipal, Secretaria de Desenvolvimento Social, Secretaria de Obras, Riolut, COMLURB etc, enquanto, na esfera estadual, órgãos como a Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente, a Fundação Leão XIII, a CEDAE e a CEG, entre outros, permaneceram alheios ao programa (Musumeci et al, 1996:111-112).

<sup>181</sup> A experiência de Nova York (CPOP) contou com o apoio da prefeitura, responsável por quase todo o policiamento da cidade, dos governos federal e estadual, e com a assessoria da *Police Foundation* e do *Vera Institute of Justice* (Musumeci et al, 1996).

de comprometimento ou adesão de toda a corporação para com as propostas do modelo comunitário.<sup>182</sup>

Conforme referido inicialmente, esperava-se que o apoio da sociedade civil e os resultados do programa, por si só, garantissem a sua continuidade e expansão para outros bairros da cidade (Musumeci et al, 1996). Porém, os obstáculos encontrados desde a sua inauguração produziram o efeito inverso, determinando progressivo isolamento e esvaziamento do projeto-piloto, que foi abandonado aos poucos pela nova gestão estadual que pretendia retomar a política de “endurecimento policial” no estado do Rio de Janeiro (Musumeci et al, 1996). Os pesquisadores (Musumeci et al, 1996) salientam que, levando em consideração a fragilidade do projeto dentro e fora da PM, não houve grandes esforços do comando da política de segurança pública, assumido em maio de 1995, início do governo Marcello Alencar, para desmontar o programa em poucos meses.

De acordo com a opinião de grande parte dos policiais envolvidos no programa – vinte e seis dos quarenta policiais comunitários que responderam ao questionário do grupo de pesquisa, em maio de 1995 -, a “falta de apoio da comunidade” era um dos principais obstáculos por eles enfrentados quando tentavam solucionar os problemas identificados em seus setores de patrulhamento (Musumeci et al, 1996:108). No tocante às medidas necessárias para melhorar a eficácia do projeto, trinta e quatro dos quarenta policiais (85%) indicaram o “maior apoio da comunidade” (Musumeci et al, 1996). Outras medidas destacadas pelos policiais foram: “maior apoio do Viva Rio “ e da imprensa, e “extensão do policiamento comunitário a outros horários e subsetores” (Musumeci et al, 1996).

Uma ressalva importante, no que diz respeito ao apoio ou participação da comunidade nas estratégias preventivas do policiamento comunitário, é feita por Musumeci et al (1996). Segundo os autores, o modelo comunitário não predefine fronteiras da “comunidade”, tampouco supõe uma comunidade já mobilizada, organizada, disposta a participar. Cabe ao policial comunitário, que passa a ter também a atribuição de *organizador*, estimular a participação da comunidade – associações e

---

<sup>182</sup> Conforme salientara Bittner (2003:210-211) ao apontar as limitações das “unidades de relações comunitárias”, qualquer programa que pretende promover modificações substanciais na cultura e nas estratégias convencionais do policiamento não pode ficar adstrito a unidades especiais do departamento. Torna-se necessário o envolvimento de todo o departamento.

organizações civis – e a trabalhar na *construção* da comunidade (Musumeci et al, 1996).<sup>183</sup> No policiamento comunitário, a comunidade não é apenas um *instrumento* para se chegar aos objetivos do policiamento, mas também um fim a ser alcançado (Moore in Tonry e Morris, 2003:140). Logo, o processo de “construção” da comunidade constituía uma das finalidades do projeto, e um dos indicadores do seu sucesso. Reafirmando o que foi dito acima, Musumeci et al (1996) atribuem a abrangência maior ou menor do programa, sua composição, suas características e seus modos de participar a vários fatores: a maneira como o projeto foi desenhado e implementado; a atuação dos policiais na conquista de parceiros, a autonomia e aos recursos de que os policiais dispunham para exercer a função de organizadores; o grau de divulgação da proposta; o interesse que ela desperte; ou as resistências de alguns segmentos sociais.

A carência de apoio a que se referiam os policiais estava relacionada, em sua maioria, à dificuldade de estabelecer contato com os moradores do bairro, o que se deu por diversos motivos. A falta de divulgação adequada do projeto, os desencontros entre essas pessoas e os policiais comunitários, a distância sócio-econômica, os preconceitos em relação à polícia, mais acentuados em alguns segmentos sociais, constituíam alguns desses fatores (Musumeci et al, 1996).

O esvaziamento dos Conselhos de Área e o seu distanciamento em relação aos policiais de ponta também significaram uma séria limitação aos objetivos do projeto (Musumeci et al, 1996:109).<sup>184</sup> Como já foi dito, esses policiais, ao invés de terem voz ativa durante as reuniões dos conselhos, acabaram sendo considerados de menor importância na discussão dos problemas e planejamento das estratégias preventivas a serem adotadas, reafirmando-se, com isso, valores e percepções arraigados no ideário policial e de diversos segmentos sociais. Os policiais de ponta afirmaram, quando questionados pelo grupo de pesquisa, que mesmo os Conselhos de melhor êxito não cumpriam com os objetivos do projeto, pois não constituíram um espaço democrático de

---

<sup>183</sup> No *Community Patrol Officer Program* [Programa de Oficiais de Patrulha da Comunidade], de Nova York, uma das principais atribuições do CPO era a de organizador da comunidade (McElroy, 2002:104).

<sup>184</sup> Salientam Musumeci et al (1996:109) que, após o fim do programa comunitário de Copacabana, alguns dos membros dos CCAs, principalmente do Setor *Delta*, passaram a compor um Conselho único, com o objetivo de discutir problemas de todo o bairro, atrair membros dos extintos CCAs e pressionar o poder público para que o projeto fosse reativado em Copacabana.

debate – os policiais não tinham voz nas reuniões – e não significaram um “aval de cúpula” para o trabalho nos subsetores (Musumeci et al, 1996:110).

Não obstante o sucesso parcial dos policiais comunitários, ao conquistar o apoio de porteiros, comerciantes, seguranças e jornaleiros, ainda havia muitas restrições no tocante ao envolvimento dos moradores (Musumeci et al, 1996). Esse isolamento de um dos grupos sociais que maior interesse teria na “construção” da comunidade local limitou a legitimidade e a eficácia do projeto, impedindo que muitas estratégias de solução dos problemas do bairro fossem colocadas em prática ou produzissem os resultados esperados.

A abrangência geográfica e temporal do projeto também significou uma séria dificuldade à viabilização dos serviços policiais a toda a “comunidade” de Copacabana (Musumeci et al, 1996). O objetivo, previsto no projeto original, de que, após um ano de funcionamento e avaliação, a patrulha comunitária seria expandida a outros subsetores, com a ampliação do efetivo e flexibilização da escala de trabalho dos policiais, não foi concretizado (Musumeci et al, 1996). Um dos motivos pelos quais não foi possível a expansão do patrulhamento comunitário para outras áreas do bairro e a flexibilização do horário de trabalho dos policiais de ponta, de forma a possibilitar o acesso de toda a “comunidade” local aos serviços policiais, foi a desativação prematura do programa. Com isso, uma das características essenciais do policiamento comunitário, a adaptabilidade às demandas de solução de problemas, somente foi verificada em parte (Musumeci et al, 1996). Como o programa ficou limitado aos 28 quarteirões originais e ao período de 08:00 às 20:00 horas, destacam Musumeci et al (1996), deixou de abranger vários focos maiores de desordem – muitos deles concentravam-se durante a madrugada – e restringiu o acesso aos moradores e outros membros da comunidade que poderiam constituir parcerias para a redução da violência noturna.<sup>185</sup>

Uma outra limitação foi a exclusão das favelas, pois esse fator gerou acusações de “elitismo” e reduziu a possibilidade de criação de estratégias preventivas para lidar com a desordem ou a articulação entre “morro” e “asfalto” no tocante à prática de alguns crimes, principalmente o tráfico de drogas (Musumeci et al, 1996).<sup>186</sup> Havia a intenção,

---

<sup>185</sup> Entre esses parceiros em potencial destacam-se: travestis e prostitutas; porteiros, garçons, seguranças e gerentes de bares, boates e hotéis (Musumeci et al, 1996:110).

<sup>186</sup> Apesar de não terem autorização expressa, alguns policiais de ponta deslocavam-se de seus quarteirões para resolver problemas em outros subsetores, ou ampliavam o território das rondas diárias – fazendo a

do comando do 19ºBPM e dos membros do Conselho, de introduzir mudanças no programa à medida que ele tivesse apoio da sociedade civil e recebesse do Estado Maior da PM os recursos necessários à ampliação (Musumeci et al, 1996). No entanto, com as dificuldades de consolidação do programa e a redução do efetivo, a finalidade de flexibilização temporal e espacial do seu alcance foi abandonada (Musumeci et al, 1996).

A fraca consolidação do Programa de Policiamento Comunitário de Copacabana está relacionada também ao conjunto de problemas existentes dentro da própria PM. Os obstáculos, destacados pelos policiais que trabalhavam no programa, à eficácia da patrulha comunitária foram: a “falta de material ou equipamento”, “dificuldades administrativas dentro da PM e do Batalhão”, “falta de autonomia para agir”, “dificuldade de entrosamento entre as companhias” (Musumeci et al, 1996:113).

A carência de recursos era visível na PMERJ, o que se comprovava quando verificados elementos como os baixos salários, instalações precárias, o número insuficiente de policiais de ponta e sargentos, informatização precária etc (Musumeci et al, 1996). Seus efeitos eram sentidos pelos policiais comunitários quando tentavam colocar em prática as medidas previstas no projeto.

Para demonstrar quão decisiva foi a falta de recursos para o enfraquecimento paulatino do projeto, algumas conseqüências desse obstáculo, já referidas anteriormente, podem ser retomadas. O sistema de pastas, criado como uma forma de monitoramento e avaliação do desempenho do policial de ponta, e para auxiliá-lo no registro dos problemas identificados na sua área, foi abandonado em poucos meses por falta principalmente de suporte técnico. A insuficiência de supervisores e sargentos no programa, por sua vez, foi um dos fatores que impediram o acompanhamento do trabalho do policial de ponta. Conforme o descrito no relatório de pesquisa (Musumeci et al, 1996: 119), apenas 2 sargentos – o projeto previa seis – ficaram responsáveis pela supervisão direta de 52 policiais de ponta, e essa tarefa era cumulada pelos supervisores com outras atribuições diversas no 19º batalhão. A insuficiência numérica acabava

---

denominada “arribação” -, para abranger localidades não cobertas oficialmente pelo projeto, inclusive as vias de acesso às favelas (Musumeci et al, 1996).

inviabilizando, na prática, o acompanhamento individual do trabalho policial, ficando limitado às reuniões diárias de “instrução” (Musumeci et al, 1996).<sup>187</sup>

As dificuldades administrativas dentro da PM e do 19º BPM geraram efeitos igualmente negativos à viabilização do projeto. Musumeci et al (1996) referem-se ao mau aproveitamento dos recursos existentes como uma das conseqüências da precariedade organizativa e administrativa da corporação. Segundo os pesquisadores (Musumeci et al, 1996), o aumento do efetivo e/ou a modernização do equipamento físico não são suficientes para resolver os problemas operacionais e administrativos, e tornar a polícia mais eficaz no controle do crime. A destinação ou aproveitamento dos recursos existentes, assim como a eficácia das atividades policiais no controle do crime, dependiam também da estrutura interna da PM. Logo, alguns problemas verificados pelos pesquisadores na estrutura da PMERJ poderiam estar relacionados ao enfraquecimento do programa de policiamento comunitário de Copacabana. Os principais são: precariedade logística; fraca articulação entre as companhias no interior dos batalhões; ineficiência dos serviços internos responsáveis por essa articulação; ausência de planejamento; precária estrutura de levantamento, distribuição e processamento de informações; rigidez do regimento interno em vigor; centralização e padronização ao extremo; pouco investimento na qualificação do policial de ponta; indigência dos critérios de avaliação de desempenho (Musumeci et al, 1996:13-14).

Além das deficiências referidas acima, o “excesso de militarismo” no interior da Polícia Militar é apontado como um efeito impeditivo ao desenvolvimento e à adaptação do policiamento comunitário no 19º BPM (Musumeci et al, 1996:115).<sup>188</sup> Ao policial de ponta era conferida liberdade para conversar com a população dos quarteirões, com a equipe de pesquisa e outros atores externos à PM, e com os policiais responsáveis pela supervisão interna (Musumeci et al, 1996:118). Note-se que essa possibilidade era vista pelos policiais como uma “vantagem” ou um “privilégio” específico da atividade comunitária (Musumeci et al, 1996) que não estendia ao resto do batalhão em razão da adesão ao *ethos* militar. No entanto, a liberdade para conversar não se traduzia na

---

<sup>187</sup> As referidas reuniões incluíam informes gerais da PM, recomendações disciplinares e breves debates de problemas do bairro, ficando prejudicados os processos de “análise de problemas”, “planejamento” e “avaliação”, elementos básicos para o desenvolvimento do policiamento comunitário (Musumeci et al, 1996).

<sup>188</sup> Musumeci et al (1996:116) referem-se ao “excesso de militarismo” como uma “herança” deixada pela ditadura militar ao regimento interno da PM brasileira.

descentralização das decisões no Batalhão, ou seja, não fora conferida autonomia ao policial de ponta para discutir os problemas do bairro, e tomar decisões conjuntas com os supervisores sobre o planejamento e a realização das estratégias preventivas adequadas a cada situação. Conforme observou o grupo de pesquisa (Musumeci et al, 1996:119), a cultura militarizada e centralizadora dominava o ambiente institucional, e de tal modo se internalizara nos próprios policiais envolvidos no projeto, que a maioria temia sofrer punições ou repreensões caso tomasse iniciativas ou adotasse estratégias “não convencionais” de atuação nas suas áreas. A estreita subordinação dos policiais de ponta ao comando, a rigidez disciplinar, a excessiva centralização do comando, a excessiva burocratização dos procedimentos internos, entre outros fatores, ainda dominavam a estrutura interna da PM. Embora os policiais de ponta tenham obtido um resultado relativamente positivo no que diz respeito à possibilidade de “conversar livremente”, de buscar o contato e estimular parcerias com a comunidade, no momento da discussão dos problemas identificados no bairro e tomada de decisão sobre as possíveis soluções os mesmos não eram “chamados” à conversa, ou seja, sua opinião não importava.

Outras dificuldades à consolidação do policiamento comunitário, existente no interior da PM, foram verificadas pelos pesquisadores, podendo-se fazer menção ao treinamento precário dado aos policiais de ponta e ao desprezo dos policiais de outras companhias em relação aos policiais comunitários (Musumeci et al, 1996:120-123). O grupo de pesquisa pode constatar que os policiais de ponta não estavam preparados para lidar com as dificuldades – algumas já esperadas pelos implementadores do programa – na busca de parcerias, principalmente no tocante à intermediação entre a comunidade e os órgãos públicos. Considerando-se que o treinamento utilizado pelo policiamento profissional, o qual tende a transformar os policiais em “soldados obedientes”, vai de encontro à filosofia e às estratégias do policiamento comunitário, verificou-se o despreparo dos policiais de ponta para as novas funções.<sup>189</sup>

O desprezo com que os policiais comunitários eram vistos pelos policiais que não estavam trabalhando no projeto pode ser atribuído a duas razões, conforme Musumeci et al (1996:123): a defesa da “cultura policial” dominante, formada e sustentada por

---

<sup>189</sup> Conforme Bittner (2003:153), o propósito geral do treinamento, nos moldes do policiamento convencional, é “transformar novatos em soldados burocratas submissos, ao invés de transformá-los em práticos competentes das tarefas de manutenção da paz e do controle do crime”.

valores militares; ciúmes dos “privilégios” desfrutados pelos policiais comunitários – sala própria, porte de rádios, turno de trabalho mais curto, atenção especial do comando e apoio do “Viva Rio”. Assim, o trabalho dos policiais do patrulhamento comunitário era visto como “menor”, “feminilizante”, e acusado de atrapalhar o trabalho dos “verdadeiros policiais” (Musumeci et al, 1996). Os policiais comunitários eram vistos como meros funcionários, ou seja, policiais que se escondiam atrás da farda para não ter que “subir morro”, “trocar tiros”, “encarar bandido” etc (Musumeci et al, 1996). Com isso, não foi criada uma boa convivência no batalhão nem havia um ambiente favorável à continuidade do programa (Musumeci et al, 1996). Pode-se afirmar que no desprezo ou desdém com que os policiais comunitários eram tratados pelos demais policiais militares estava implícita a reafirmação ou tentativa de fortalecer o discurso conservador de “combate ao crime” e preservar as mesmas estruturas operacionais e organizacionais militarizadas na polícia militar do Rio de Janeiro. Mais uma vez, pode ser feita referência à criação de uma “unidade especial” dentro do 19º Batalhão para o desenvolvimento do programa de policiamento comunitário. Provavelmente, as resistências dos policiais militares, principalmente os que não participaram do programa, à filosofia e às estratégias do modelo comunitário tornaram-se ainda mais intensas pelo fato de os demais setores do 19º Batalhão terem sido mantidos à parte das mudanças propostas no projeto. Não havendo “cobrança” aos policiais de outras unidades no que tange ao comprometimento com as mudanças previstas no projeto, isso pode ter reforçado nesses policiais a percepção de que deveriam continuar realizando seu trabalho como antes.

Conforme foi mencionado, as resistências e obstáculos verificados desde o início enfraqueciam o projeto – dentro e fora da PM - de tal forma, que se tornou fácil para o novo comando da política de segurança pública, que assumira em maio de 1995, desmontá-lo em dois meses<sup>190</sup>. Uma das principais causas do enfraquecimento e o do abandono do programa comunitário de Copacabana foi a postura repressiva adotada pelo governo do estado, em 1995, na área de segurança pública.<sup>191</sup> Essa política,

---

<sup>190</sup> Em maio de 1995 o general Nilton Cerqueira assumia a secretaria de segurança pública do estado do Rio de Janeiro, retomando o discurso autoritário e a política de segurança pública essencialmente repressiva.

<sup>191</sup> No governo Marcello Alencar (1995-98) foi criada a chamada premiação “faroeste”, passando a ser incentivadas as estratégias repressivas de combate ao crime e ao criminoso. Sobre os efeitos da

defendendo o “endurecimento policial” como a melhor forma de “enfrentar” o crime e a desordem que se instalavam no município, desestruturou o programa aos poucos, até abandoná-lo e deixá-lo “cair no esquecimento”.<sup>192</sup> Esse processo se deu sem que diversos segmentos da sociedade se dessem conta, e sem um questionamento ou análise prévia dos seus resultados (Musumeci et al, 1996).<sup>193</sup> A patrulha comunitária foi então desativada sob a alegação da urgência do combate ao crime, significando o retorno triunfal de políticas autoritárias. O fortalecimento dessas políticas representou, segundo Musumeci et al (1996:106-107), um retrocesso para a área de segurança pública do estado em tempos de democratização.

### Resultados Positivos do Programa

De acordo com os pesquisadores que monitoraram a experiência em Copacabana e Leme (Musumeci et al, 1996:107), a ênfase nas dificuldades e limitações do programa não se deu com o intuito de legitimar o seu abandono, mas sim enxergar os resultados obtidos de outra forma – inclusive os positivos – e permitir o debate sobre o caminho a ser trilhado por outros programas de policiamento comunitário.<sup>194</sup> Os diversos obstáculos encontrados pelos implementadores do programa levariam à valorização dos efeitos positivos por ele produzidos (Musumeci et al, 1996:123). Dentre os efeitos positivos, são destacados os esforços de mudança, a redução de alguns delitos e distúrbios, a melhoria das relações entre a polícia e a comunidade copacabanense, a exposição dos problemas que precisariam ser superados para que os objetivos do programa se concretizassem e fosse possível a ampliação dos seus benefícios (Musumeci et al, 1996).

Musumeci et al (1996:123) fazem uma ressalva no tocante à aferição dos resultados produzidos na experiência de policiamento comunitário de Copacabana.

---

“premiação faroeste” ou da “promoção por bravura” nos índices de criminalidade e violência no Rio de Janeiro, ver Cano,(1998:205-228).

<sup>192</sup> Sobre as prováveis justificativas para o “endurecimento policial” no governo Marcello Allencar, ver Sento-Sé (1998:45-71).

<sup>193</sup> Os policiais de ponta que trabalhavam no programa foram sendo remanejados para outras atividades, ou outros setores da corporação, de forma paulatina (Musumeci et al, 1996).

<sup>194</sup> Os pesquisadores (Musumeci et al, 1996:125) observam, ainda, que uma das dificuldades enfrentadas pelo projeto foi exatamente a falta de mecanismos de registro e avaliação dos resultados. Logo, as informações fornecidas aqui estariam baseadas na pesquisa qualitativa, nas entrevistas aos policiais comunitários e aos membros da “comunidade” de parceiros com os quais entraram em contato durante o acompanhamento das rondas.

Segundo os pesquisadores (1996), o sucesso ou fracasso do projeto só pode ser avaliado em relação aos seus próprios objetivos. Não caberia perguntar, por exemplo, se o programa reduziu o comércio atacadista de drogas ou desmantelou organizações criminosas sediadas em favelas, pois não foi essa a sua proposta (Musumeci et al, 1996). Seus objetivos, conforme salientado anteriormente, consistiam em lidar com a diversidade de problemas existentes no bairro de Copacabana, os quais, em sua maioria, não estavam ligados ao cometimento de “crimes graves”. Essa constatação foi possível através informações colhidas pelos pesquisadores nas estatísticas policiais, nas reuniões dos CCAs, no acompanhamento do trabalho do policial de ponta, no sistema de pastas, nos questionários realizados com os policiais de ponta no oitavo mês de funcionamento do programa, e nos bilhetes de urna.

Os mecanismos mencionados acima indicavam que os principais problemas e fontes de insegurança das pessoas que moravam e trabalhavam em Copacabana estavam, em grande parte, relacionados à abundância de delitos de menor gravidade, formas de violência interativa, acidentes e tumultos de trânsito, à venda e consumo de drogas e aos inúmeros sinais de deterioração do espaço urbano (Musumeci et al, 1996:124). Pelo que se depreende dessa demonstração, as demandas populares, assim como as atividades desempenhadas pelo policial comunitário, estavam voltadas, principalmente, para esses problemas, e não para aqueles relativos a crime mais graves – tráfico de drogas, roubos a bancos, carros-fortes ou residências, seqüestros ou homicídios dolosos (Musumeci et al, 1996).<sup>195</sup>

Musumeci et al (1996) rechaçam o entendimento de que Copacabana não teria “características favoráveis” à implantação do policiamento comunitário, devido ao “quadro de violência urbana e de carência de recursos humanos” que se instalara nos anos 1990.<sup>196</sup> Para tanto, os pesquisadores (Musumeci et al, 1996) destacam, com base nos dados e informações colhidas nas próprias estatísticas policiais, que a chamada “violência miúda”, ou o “varejo do crime”, ocupa a maior parte do trabalho e dos recursos da Polícia em Copacabana.

---

<sup>195</sup> Pesquisadores (Musumeci et al, 1996:124) ressaltam que, como as favelas não estavam incluídas nem nas estatísticas policiais nem no projeto de patrulhamento comunitário, pouco se poderia afirmar sobre fontes de violência e temor que atingem seus moradores.

<sup>196</sup> Esse discurso fora propalado pelo coronel Nilton Cerqueira, Secretário de Segurança do governo Marcello Allencar entre maio de 1995 e julho de 1996, que afirmara que somente bairros como a Urca teriam “características favoráveis” à implantação do policiamento comunitário no Rio de Janeiro (Cerqueira apud Musumeci et al, 1996:124)

No tocante à função de levantamento e análise de problemas, atribuída ao policial de ponta pelo modelo comunitário, afirmam os pesquisadores (Musumeci et al, 1996:125) que a experiência representou um avanço significativo. O conhecimento a respeito da desordem e suas causas teria sido ampliado, diversificado e aprofundado através de uma combinação de fatores (Musumeci et al, 1996). O primeiro deles seria a incorporação de percepções espontâneas da “comunidade”, essencialmente na “comunidade” de parceiros que estava em contato direto com os policiais, na identificação de problemas (Musumeci et al, 1996). O passo inicial para a solução de problemas com base na comunidade estaria sendo dado, não obstante as limitações encontradas pelos policiais de ponta ao tentar estabelecer parcerias com os moradores do bairro.

Quanto à análise dos problemas, os pesquisadores (Musumeci et al, 1996:126) puderam perceber que as visões dos patrulheiros comunitários muitas vezes mostravam-se mais flexíveis, seletivas e pragmáticas que as da “comunidade”. Sem deixar de considerar as percepções espontâneas da população sobre os pontos de convergência da desordem, os policiais de ponta geralmente procuravam explicações desprovidas de preconceitos e discursos moralizantes para suas prováveis “causas” (Musumeci et al, 1996).<sup>197</sup>

Ao invés de considerar determinados tipos de “ocorrências” como a única finalidade da intervenção policial, os policiais comunitários teriam começado a perquirir as possíveis “causas” ou elementos propícios à existência ou intensidade dos problemas (Musumeci et al, 1996). Alguns exemplos citados pelo grupo de pesquisa demonstram que os policiais de ponta não mais consideravam apenas o aspecto criminal do problema. Um deles é o que se refere aos engarrafamentos, não considerados apenas como distúrbio de trânsito, mas também como um ambiente propício à multiplicação de conflitos, desordens e pequenos roubos (Musumeci et al, 1996).

Aumentava, também, conforme Musumeci et al (1996) a possibilidade de identificar potenciais causadores de distúrbios, sua proveniência e suas formas de agir, facilitando o planejamento e a aplicação de estratégias preventivas pela polícia, em

---

<sup>197</sup> Os anseios e demandas da “comunidade” costumavam estar “impregnados” de visões preconceituosas e “totalitárias” sobre o crime, a violência e a desordem. As demandas da população local concentravam-se na urgência do recolhimento da população de rua e dos camelôs do bairro e da “reocupação” das ruas pela polícia, ou seja, na presença de um número cada vez maior de policiais no bairro.

conjunto com a comunidade. Isso quer dizer que os policiais não mais se contentavam com os mecanismos convencionais de registro e apreensão dos problemas com que se deparavam, ou seja, passaram a se esforçar para conhecer as circunstâncias e elementos a eles relacionados e que poderiam interferir na sua ocorrência.

No processo de “construção” da comunidade, outro fator importante teria sido o reconhecimento e o aproveitamento dos mecanismos de contenção da desordem existentes no bairro (Musumeci et al, 1996). Grupos sociais – “mendigos”, camelôs, flanelinhas etc – vistos pela “comunidade” local como os principais causadores de todo tipo de desordem e uma ameaça constante aos “cidadãos de bem” teriam passado a ser considerados pelos policiais como “aliados” em potencial, ao menos em situações específicas. A rede de vigilância estabelecida pelos camelôs para se prevenirem contra furtos é um exemplo da percepção, por alguns policiais de ponta, de que esses atores sociais também poderiam contribuir para o desenvolvimento de estratégias preventivas de controle do crime e da desordem (Musumeci et al, 1996).

Percebendo a necessidade de resolver problemas que afetassem diretamente a qualidade de vida no bairro, um dos objetivos básicos do policiamento comunitário, os policiais de ponta teriam conseguido, conforme salienta o grupo de pesquisa (Musumeci et al, 1996), identificar problemas relativos à deterioração de equipamentos e serviços urbanos. Problemas que, a princípio, poderiam parecer de menor importância e sem nenhuma relação direta com as atribuições da polícia – lixo acumulado nas ruas, iluminação deficiente, má sinalização do trânsito, obstrução das calçadas por camelôs, mendigos etc. – tornaram-se o objeto principal das demandas populares. Com isso, observam Musumeci et al (1996), os policiais comunitários passaram a identificá-los como a causa direta da perda de “qualidade de vida” ou como sinais de “desordem” favorecedores de delitos, acidentes e distúrbios. Esse ponto recai sobre a discussão acerca do entendimento de que espaços urbanos deteriorados, desprovidos de uma conservação mínima ou abandonados pelo poder público, tornam-se ambientes propícios a desordens, atos de violência e crime.<sup>198</sup>

---

<sup>198</sup> Poder-se-ia, aqui, fazer menção à “teoria das janelas quebradas”, desenvolvida por Wilson e Kelling, em 1982, no artigo *Broken Windows: the police and neighborhood safety* (Wilson e Kelling apud Kelling, 1999). Os autores discutem a relação entre a desordem e o crime utilizando a “metáfora das janelas quebradas”.

O segundo passo a ser dado pelos policiais comunitários, na tentativa de solucionar os problemas identificados no seu subsetor, seria o planejamento das estratégias a serem desenvolvidas a médio e longo prazo, através de parcerias com a “comunidade” e os órgãos públicos. Apesar desta tarefa ter sido prejudicada pela escassez de supervisores e pela dificuldade de obter apoio junto a outros órgãos públicos, os pesquisadores (Musumeci et al, 1996:127) puderam constatar que, nos dez meses de funcionamento do programa, foram traçadas e implementadas algumas estratégias para lidar com os problemas do bairro. Isso teria ocorrido graças à participação e aos recursos obtidos pelos policiais comunitários junto à “comunidade” de parceiros (Musumeci et al, 1996). Os resultados da pesquisa apontam para a redução significativa de alguns tipos de crime e desordem, entre os quais podem ser citados:<sup>199</sup> 1) diminuição de pequenos furtos em estabelecimentos comerciais; 2) diminuição de roubos a transeuntes e motoristas nas ruas cobertas pela patrulha; 3) diminuição de furtos de acessórios de automóveis; 4) diminuição de roubos e furtos em coletivos; 5) dispersão de pontos de venda/consumo de drogas em espaços públicos e redução de distúrbios conexos - barulho, “badernas”, agressões; 6) redução de distúrbios e insegurança associados à presença de população de rua (Musumeci et al, 1996).

Os resultados positivos obtidos pelo programa indicam que o policiamento comunitário pode, de fato, mostrar-se mais eficaz do que o policiamento tradicional no controle do crime e da desordem. Esses objetivos parecem ter sido alcançados, ao menos em parte, por meio do desenvolvimento conjunto – polícia e comunidade – de estratégias preventivas (Musumeci et al, 1996:127-128). As estratégias passaram a ser planejadas e desenvolvidas de forma flexível, para que pudessem se adaptar, na medida do possível, à intensidade e gravidade dos problemas e aos recursos disponíveis em cada caso (Musumeci et al, 1996).

Para demonstrar que as estratégias utilizadas pelo programa de policiamento comunitário em muito se diferenciavam das estratégias convencionais utilizadas pelo policiamento tradicional, o grupo de pesquisa (Musumeci et al, 1996:128) destacou alguns exemplos. Um deles diz respeito à questão dos “menores infratores”, que possui tipos distintos de agentes e de “problemas” e não deveriam receber o mesmo tratamento,

---

<sup>199</sup> Conforme consta no relatório de pesquisa (Musumeci et al, 1996:127), esses resultados foram obtidos através dos depoimentos dos policiais comunitários e das pessoas do bairro que a equipe de pesquisa entrevistou.

como fazia o policiamento ostensivo – flagrante, detenção e encaminhamento ao Juizado de Menores ou à Delegacia Especial da Polícia Civil (Musumeci et al, 1996). Apesar de não contar com o apoio de outros órgãos públicos ou privados para implementar soluções que não se restringissem ao imediatismo ou representassem um tratamento emergencial e pontual desses problemas, o patrulhamento comunitário teria acionado diversas formas de abordagem (Musumeci et al, 1996). Em relação às “crianças de rua” que mendigavam e causavam distúrbios – fato constatado no setor *Delta* – os policiais comunitários teriam providenciado o cadastramento e organização de atividades disciplinadoras e geradoras de renda, alternativas à mendicância. O problema com “gângues” de “garotões de classe média” que furtavam acessórios de automóveis – setores *Echo* e *Charlie* – os policiais comunitários teriam feito o levantamento de informações e estabelecido redes de vigilância com parceiros estratégicos nas ruas – inclusive camelôs e flanelinhas – para inibir tal atividade delituosa (Musumeci et al, 1996).

Os exemplos dados acima ilustram as inovações do patrulhamento comunitário no tocante à solução de problemas distintos. Os policiais que trabalhavam no programa de policiamento comunitário haviam percebido que não poderiam lançar mão das mesmas estratégias ou de procedimentos padronizados em qualquer caso. Torna-se imprescindível, portanto, a análise da “natureza” e “gravidade” do problema identificado, assim como a consideração das parcerias conquistadas e dos recursos disponíveis para lidar com esse problema.

No âmbito da participação da comunidade, os policiais comunitários alcançaram alguns resultados positivos. Os contatos e parcerias com a população trabalhadora do bairro possibilitaram atuações conjuntas e “organizadas” no sentido de criar e aplicar estratégias específicas de resolução de problemas (Musumeci et al, 1996:130). Os policiais de ponta conseguiram reduzir as suspeitas e resistências da população em relação à Polícia, o que tornou possível a aproximação e o diálogo com os mais diversos segmentos da população (Musumeci et al, 1996). Embora esse fator, por si só, não tenha implicado na formação de parcerias, havia sido dado o primeiro passo no sentido de promover a reaproximação entre a Polícia e o público, o que seria favorável, inclusive, à

legitimação das atividades policiais pela população.<sup>200</sup> Os pesquisadores observaram que a aproximação e o diálogo da polícia com o público, ainda que parcial, poderia ter sido aproveitada ainda mais, traduzindo-se em novas parcerias, se o projeto não fosse interrompido prematuramente.

Um ponto igualmente positivo foi a criação, pelos policiais de ponta, de relações com segmentos “problemáticos” – população de rua, camelôs e flanelinhas (Musumeci et al, 1996). Conforme descrito no relatório de pesquisa, o interesse dos policiais comunitário em se aproximar dessas pessoas, para tentar conseguir o seu apoio no tocante à solução de alguns problemas, implicou no alargamento das fronteiras da “comunidade” para além daquela denominada “legítima” (Musumeci et al, 1996). As relações dos policiais de ponta com esses grupos sociais seriam, também, uma forma de diminuir as tensões existentes no espaço urbano entre as pessoas consideradas problemáticas e aos demais atores sociais (Musumeci et al, 1996). O policial comunitário poderia, então, exercer um importante papel no tocante à diminuição das divisões e tensões existentes na sociedade, ou, ao menos, na tentativa de não tornar essas divisões ainda maiores.<sup>201</sup>

Segundo Musumeci et al (1996), o sucesso, ainda que parcial, alcançado pela “cúpula” do projeto estaria relacionado, principalmente, à criação dos Conselhos Comunitários de Área (CCAs), os quais possibilitaram, durante algum tempo, a interlocução constante entre Polícia e “comunidade”.<sup>202</sup> O fato de grande parte dos Conselhos ter se esvaziado rapidamente, e excluir os policiais de ponta da participação efetiva nas reuniões, não impediu que a iniciativa representasse o surgimento de uma organização formal ou parceria institucional (Musumeci et al, 1996). Acrescentam Musumeci et al (1996) que os CCAs poderiam ter dado apoio mais efetivo ao programa se alguns acertos fossem buscados pela cúpula, principalmente no que tange ao interesse

---

<sup>200</sup> Mesmo quando passaram a confiar mais na polícia, alguns segmentos sociais, principalmente os moradores, continuaram resistindo a qualquer participação na busca de soluções para os problemas do bairro (Musumeci et al, 1996).

<sup>201</sup> Bittner (2003:104-105) refere-se à distribuição seletiva de vigilância e intervenções policiais como um fator complicador das tensões já existentes na sociedade.

<sup>202</sup> Para enfatizar a importância dos CCAs, Musumeci et al (1996:131) referem-se à continuidade dada por seus membros remanescentes às reuniões e debates sobre os problemas do bairro, mesmo após a desativação dos referidos Conselhos. Pesquisadores (Musumeci et al, 1996) citam, ainda, uma reunião realizada na Assembleia Legislativa do RJ (dez. de 1995), da qual participavam o Secretário de Segurança e o Comandante-Geral da PM, para discutir o que fazer a respeito do policiamento comunitário. Durante a reunião, ex-conselheiros e líderes de associações de moradores exigiram das autoridades a retomada do projeto de policiamento comunitário de Copacabana (Musumeci et al, 1996).

pelo trabalho desenvolvido pelos policiais de ponta cotidianamente. Isso quer dizer que, se o policial de ponta tivesse voz ativa nas reuniões dos Conselhos, para apresentar os problemas identificados e discutir com os supervisores e representantes da “comunidade” sobre suas possíveis soluções, o debate seria enriquecido e a eficácia das estratégias escolhidas poderia aumentar.

Os objetivos de redução da insegurança e da melhoria da qualidade de vida da “comunidade” de Copacabana parecem ter sido alcançados com relativo sucesso. Musumeci et al (1996:132) afirmam que, ao menos entre os setores da população que se envolveram diretamente no programa – “parceiros de ponta” e membros dos Conselhos de Área – todos os depoimentos colhidos enfatizavam a “maior segurança” originária da presença e do trabalho realizado pelos policiais comunitários nos quarteirões.<sup>203</sup> Entre os setores da “comunidade” que disseram se sentir mais seguros após o início do projeto de policiamento comunitário, aparecem os comerciantes, porteiros e moradores (Musumeci et al, 1996). A percepção de segurança foi verificada na redução de crimes de roubo e furto e do controle das populações de rua, e na diminuição dos conflitos e sinais de desordem durante o horário de funcionamento da patrulha comunitária (Musumeci et al, 1996).

Ao observar o impacto positivo do programa na percepção de segurança da população da área em que foi implantado o patrulhamento comunitário, Musumeci et al (1996) afirmam que tais benefícios poderiam ser ainda maiores se algumas dificuldades – falta de divulgação do programa, restrições territoriais e temporais etc - enfrentadas pelo projeto para ampliar o alcance e a participação da “comunidade” fossem superadas.<sup>204</sup>

No tocante à melhoria da qualidade de vida, destaca o grupo de pesquisa que, excetuando-se os efeitos positivos da redução do medo e da violência, os avanços produzidos pelo projeto mostraram-se mais restritos. Os principais motivos dessa limitação parecem ter sido a falta de apoio dos órgãos públicos no tocante à solução de problemas de sua atribuição (Musumeci et al, 1996).

---

<sup>203</sup> Musumeci et al (1996:132) ressaltam que somente uma extensa pesquisa de vitimização, realizada antes e depois do início do programa, permitiria medir e avaliar mais precisamente seus impactos sobre as condições de segurança na região.

<sup>204</sup> Os pesquisadores salientam que a limitação de recursos, apesar de ter se revelado um sério obstáculo ao alcance das finalidades do programa comunitário, não impediria a multiplicação dos benefícios obtidos se alguns dos obstáculos previstos acima fossem vencidos (Musumeci et al, 1996).

A eficiência e qualidade dos serviços prestados pelos policiais comunitários apresentaram melhora significativa, conforme verificado pelo grupo de pesquisa através das avaliações informais (Musumeci et al, 1996).<sup>205</sup> Esse efeito positivo do programa foi possível, conforme salientam Musumeci et al (1996:133), pelo fato de os policiais de ponta terem conseguido colocar em prática algumas finalidades do modelo comunitário. Dentre elas, destacam-se: obtenção de informações; extensão do raio de vigilância e controle para além da presença física do policial, através da participação dos parceiros; ênfase nas estratégias preventivas; abordagem seletiva dos problemas; estratégias flexíveis de intervenção; busca de soluções negociadas, não-violentas (Musumeci et al, 1996).

A análise do impacto do programa de policiamento comunitário sobre a credibilidade, a confiança e a imagem da Polícia junto à sociedade civil também considerou as informações obtidas no acompanhamento das rondas, na participação de reuniões dos CCAs, nas entrevistas com os policiais envolvidos no programa e a população local.<sup>206</sup> De acordo com os pesquisadores (Musumeci et al, 1996), percebeu-se a melhoria da imagem do 19º Batalhão, e da Polícia Militar como um todo, junto à população de Copacabana. Essa mudança foi reconhecida dentro do batalhão e expressa no discurso dos membros da “comunidade” (Musumeci et al, 1996). Os pesquisadores (Musumeci et al) consideraram decisivos para a divulgação da imagem positiva da polícia, em sua fase inicial, o apoio do “Viva Rio”, o trabalho de relações públicas feito pelo comando do 19º Batalhão, a criação dos CCAs e algumas matérias de imprensa.<sup>207</sup>

A apreciação dos principais aspectos relativos à experiência de policiamento comunitário em Copacabana permitiu a constatação de que, com todas as dificuldades e limitações enfrentadas pelo projeto, e tendo em vista o curto período de funcionamento do programa, seus resultados positivos podem ser considerados significativos. Os

---

<sup>205</sup> Para verificar se o patrulhamento comunitário reduziu as solicitações por serviços emergenciais da Polícia seria necessária, de acordo com Musumeci et al (1996), uma avaliação técnica minuciosa, a qual o grupo de pesquisa não se propôs a fazer.

<sup>206</sup> Segundo Musumeci et al (1996:133), faltaram indicadores técnicos para se avaliar impactos diretos e indiretos do programa – um exemplo seria o aumento do número de queixas registradas nas delegacias para tipos de delitos usualmente subnotificados.

<sup>207</sup> Durante a vigência do programa, com o estabelecimento de relações mais próximas entre os policiais de ponta e o público, alguns fatores que também parecem ter levado à melhoria da imagem policial são destacados: sensação de maior controle das atividades e comportamentos da Polícia; verificação direta da existência de “bons policiais”, fazendo diminuir suspeitas e preconceitos genéricos; maior conhecimento dos problemas existentes no interior da PM, permitindo uma visão mais realista de suas possibilidades e limitações (Musumeci et al, 1996:133-134).

objetivos do policiamento comunitário parecem ter sido alcançados com relativo sucesso, principalmente no tocante à percepção de que os policiais militares poderiam adotar uma nova postura perante a comunidade a qual presta seus serviços sem que isso afetasse a sua autoridade ou prejudicasse a função de controle do crime e da desordem. Ao contrário, os pesquisadores e demais envolvidos na experiência de policiamento comunitário de Copacabana perceberam que a busca de parcerias junto à sociedade, além de atender aos pressupostos democráticos de co-responsabilidade pela sustentação da ordem pública, tende a reduzir as desconfianças e insatisfações do público em relação aos policiais e maximizar as potencialidades da Polícia na busca de soluções para os problemas locais. Segundo Musumeci et al (1996:136), para que esse entendimento possa ser compartilhado por setores mais amplos da organização policial e da sociedade civil, torna-se irrelevante a existência de um suporte mínimo da política de segurança pública estadual.

Os pesquisadores (Musumeci et al, 1996:134) procuraram destacar as condições que faltaram total ou parcialmente na experiência de Copacabana e que poderiam ser introduzidas ou aperfeiçoadas caso o policiamento comunitário fosse reativado no bairro ou em outras partes da cidade.<sup>208</sup> Trata-se de condições imprescindíveis à ampliação do alcance do(s) projeto(s), à sua consolidação e aos seus impactos no controle da desordem (Musumeci et al, 1996).

No tocante à construção da “comunidade” e ao estabelecimento das relações interinstitucionais necessárias ao desenvolvimento dos ideais do policiamento comunitário, Musumeci et al (1996:134-135) apontam as seguintes medidas: a) a extensa e contínua divulgação do programa – imprensa, panfletos, *outdoors*, jornais de bairro, quadros com avisos nos edifícios, cartazes em estabelecimentos comerciais e instituições públicas e privadas etc. - com os objetivos, desenvolvimentos e resultados da experiência, o esclarecimento das novas funções do policial de ponta, a reivindicação da participação e reafirmação do apoio da cúpula ao trabalho dos soldados; b) prévia e contínua divulgação junto às instituições públicas e entidades civis relevantes, esclarecendo objetivos e enfatizando benefícios da ação coordenada, tanto para a Polícia quanto para os parceiros institucionais do projeto, e compromisso de mencionar

---

<sup>208</sup> As recomendações feitas na primeira versão do relatório – agosto e setembro de 1995 –, a qual não foi integralmente publicada, pretendiam melhorar o funcionamento do projeto e evitar que fosse abandonado (Musumeci et al, 1996, p. 134).

colaboradores em relatórios, propagandas, notícias na imprensa etc; c) contato direto do comando e oficiais superiores com a população alvo, nos Conselhos Comunitários e demais espaços de “parceria formal”, por meio de visitas periódicas aos quarteirões, palestras em escolas, entrevistas aos jornais do bairro etc; e) esforços para estabelecer e manter diálogo com lideranças comunitárias das favelas, com o intuito de conhecimento dos problemas e demandas locais, de discussão das atividades policiais nas referidas áreas e busca de parcerias.

Dentre as medidas necessárias à ambientação e ao apoio ao policiamento comunitário no interior da organização policial descritas por Musumeci et al (1996:135-136), podem ser mencionadas: a) envolvimento contínuo de um número suficiente de oficiais e suboficiais na supervisão, administração e coordenação do programa; b) divulgação permanente dos objetivos e resultados do patrulhamento comunitário a todos os regimentos e divisões internas da Polícia, explicando a natureza das novas tarefas, exemplificando estratégias e ressaltando a importância da atuação coordenada dos vários serviços policiais; d) flexibilidade espacial e temporal da patrulha comunitária, conforme as necessidades verificadas durante o funcionamento do programa; e) melhorias no curso de formação de policiais comunitários da PMERJ e organização de cursos periódicos de treinamento e reciclagem; f) introdução e manutenção de um sistema viável de registro e avaliação, condizente com as características do policiamento comunitário.

### Belo Horizonte (MG)

A experiência de policiamento comunitário em Belo Horizonte (MG) será apreciada a partir do texto desenvolvido por Elenice Souza (1999), em sua dissertação de mestrado *Polícia Comunitária em Belo Horizonte: avaliação e perspectiva de um Programa de Segurança Pública*.<sup>209</sup> O recorte temporal – 1993 a 1999 – analisado neste tópico trata da primeira experiência de policiamento comunitário no estado. Pretende-se

---

<sup>209</sup> Para estudar o policiamento comunitário em Belo Horizonte Souza baseou-se no trabalho de campo por ela realizado junto à PMMG e à população da área abrangida pelo programa. A autora (1999:17) procurou avaliar o programa de policiamento comunitário a partir da percepção dos atores diretamente envolvidos – da organização policial e das comunidades.

perquirir aspectos relevantes – resistências, dificuldades e impactos – relacionados à implantação do policiamento comunitário, em caráter experimental, na cidade.

O policiamento comunitário foi introduzido em alguns bairros da cidade de Belo Horizonte em julho de 1993, o que se deu graças à instalação do 22º BPMMG, na divisa entre o bairro São Bento e os aglomerados da Barragem Santa Lúcia, Vila Santa Rita e Morro do Papagaio.<sup>210</sup> Souza (1999:93) ressalta que não se tratava da implementação do policiamento comunitário em todas as unidades da polícia militar, nem significava o envolvimento de todos os policiais militares. Pelo que se infere daí, o policiamento comunitário não fazia parte de uma política de segurança pública pautada na necessidade de promover modificações gerais na organização e nas estratégias de toda a corporação. Nesse caso, e de acordo com o que fora visto nos tópicos anteriores sobre as possibilidades de implantação do policiamento comunitário como uma alternativa à democratização das polícias, quando a proposta de mudança se restringe a uma unidade do departamento de polícia as resistências tendem a ser maiores. Aliás, o próprio isolamento do policiamento comunitário dentro da organização policial constitui uma séria dificuldade à introdução das mudanças necessárias à adoção da filosofia e das estratégias do “novo” modelo por todos os policiais militares.

As dificuldades iniciais encontradas pelos oficiais da polícia militar aos quais cabia a instalação do 22º Batalhão, conforme Souza (1999:85), foram: 1) carência de infraestrutura adequada no local em que fora instalado o batalhão; 2) ausência de recursos financeiros necessários à conclusão do prédio onde seria instalado o batalhão e para a aquisição dos equipamentos e móveis que permitissem seu funcionamento; e 3) a localização do batalhão. Os recursos necessários à conclusão do edifício em que fora instalado o batalhão, e ao seu funcionamento, foram obtidos junto a órgãos públicos (Souza, 1999:87). As resistências advindas da localização do batalhão serão tratadas adiante, de forma mais detalhada.

De acordo com Souza (1999), a 22º Batalhão situava-se na fronteira entre áreas bastante contrastantes, tanto em relação à concentração populacional quanto em termos de qualidade de vida e urbanização. Enquanto o bairro São Bento era altamente urbanizado e de concentração de riqueza, a segunda região caracterizava-se pela

---

<sup>210</sup> O 22º Batalhão, segundo Souza (1999:85), é considerado a unidade modelo de polícia comunitária da PMMG.

carência de recursos básicos ao provimento de uma qualidade de vida razoável (Souza, 1999).<sup>211</sup>

A referência às características estruturais dos bairros abarcados pelo policiamento comunitário permite a observação de uma das dificuldades encontradas por seus implementadores. A localização do batalhão, entre duas áreas contrastantes, representou, segundo Souza (1999), o acirramento das tensões entre dois públicos, que se opunham não apenas quanto aos estereótipos socialmente elaborados, mas também quanto à priorização de problemas e demandas feitas à polícia. A localização do batalhão representava, para alguns moradores dos aglomerados, a reafirmação do estereótipo dos pobres como população “desordeira”, mais inclinada ao cometimento de crimes e, por isso, sujeita a maior inspeção policial (Souza, 1999:86). Os policiais funcionariam, então, como uma barreira que isolasse essas pessoas e as mantivesse nos seus próprios limites (Souza, 1999).

Os moradores das áreas urbanizadas reivindicavam segurança contra os “pobres e bandidos” do morro, aos quais atribuíam os elevados índices de assalto, arrombamentos, homicídios e todo tipo de crime e violência ocorrido na região nobre (Souza, 1999). Os moradores – pobres - da região de urbanização precária estavam amedrontados pela presença de criminosos - que moravam e também atuavam no morro -, pela constante troca de tiros, brigas e disputas entre traficantes e membros de “gângues” (Souza, 1999). Esse segundo grupo queria que a polícia garantisse seu direito de ir e vir dentro da própria comunidade (Souza, 1999). Colocava-se um desafio aos policiais de 22º batalhão, a “oferta” de policiamento igualitário a todos, independentemente da região em que habitassem ou da sua condição sócio-econômica. Os preconceitos de alguns grupos sociais em relação aos moradores das áreas desprovidas da assistência dos órgãos públicos poderiam ser amenizados ou, ao menos, poderiam ser reduzidas as tensões entre os dois grupos, desde que os policiais procurassem se posicionar de maneira imparcial e atender às solicitações de ambos os grupos.

Segundo Souza (1999), os oficiais responsáveis pela instalação do 22º Batalhão afirmaram que duas resistências precisavam ser superadas. Seria necessário convencer os dois grupos de que os policiais estavam preocupados com a segurança de todos e

---

<sup>211</sup> A segunda região, ou aglomerado, retratava o abandono do poder público estadual e municipal, o que se fazia sentir pela ausência de serviços da sua responsabilidade, entre os quais pode ser citada a urbanização.

estavam no local para oferecer seus serviços, de forma igualitária, a ambos (Souza, 1999). Além disso, seria preciso convencer a própria Polícia de que entraria nos aglomerados para tentar estabelecer relações mais próximas com a população local, ou seja, para conquistar parcerias junto à comunidade (Souza, 1999). O comando do batalhão entendia que a melhor forma de contornar os problemas de convivência entre os membros das duas áreas era a aproximação da polícia militar às respectivas populações (Souza, 1999). Ao vencer essas resistências, os policiais - do 22º Batalhão - estariam dando um passo importante para a consolidação do policiamento comunitário e para a conquista da confiança e da credibilidade do público na polícia militar mineira.

Para que o público começasse a perceber a polícia como uma organização preocupada com a melhoria da qualidade de vida nas comunidades e engajada na prestação de serviços igualitários aos cidadãos, os policiais comunitários procuraram intervir no processo de urbanização das áreas carentes, o que fizeram em parceria com órgãos públicos e representantes das comunidades (Souza, 1999:87). No tocante ao estabelecimento de uma política de convivência pacífica com os grupos sociais que habitavam os aglomerados, Souza (1999) destaca as visitas feitas pelo comandante do batalhão à favela situada na região – Morro do Papagaio.<sup>212</sup> Com as visitas, o comando da polícia militar no 22º BPM objetivava contactar lideranças, conhecer a população e mapear os grupos organizados e equipamentos públicos presentes na comunidade (Souza, 1999). Iniciava-se, através de contatos com dirigentes de creche, rádio comunitária etc, a persuasão da população no tocante à necessidade de uma polícia mais próxima da comunidade, para prevenir crimes e atender às demandas dos cidadãos (Souza, 1999). Os oficiais do 22º batalhão entendiam que a simples presença dos policiais militares nas ruas não afetava a sensação de segurança da população local, tornando-se necessário o contato, a interação entre policiais e cidadãos (Souza, 1999:88).

Outra medida adotada pelo comando do batalhão para melhorar a imagem pública da polícia, foi a realização, com o apoio de alguns parceiros – Lions Clube, SESIMINAS, empresas particulares, escolas, órgãos públicos - de atividades de cunho assistencial, denominadas ações cívicas (Souza, 1999:87). As atividades a que se refere Souza (1999:87-88) podem ser exemplificadas como: acesso mais simples dos cidadãos

---

<sup>212</sup> O coronel Antonio Caetano de Almeida Junior era responsável pelo 22º Batalhão.

a certos benefícios de ordem civil e social e informações a respeito da organização e do papel policial.

Souza (1999:93) observa que, em sua fase inicial de operacionalização, o policiamento comunitário era oferecido à população local pelo 22º batalhão sobretudo mediante a solicitação dos cidadãos. A implantação do policiamento comunitário em determinado bairro dependeria da intermediação do pedido - de uma pessoa - por representantes da comunidade local.<sup>213</sup> Porém, as demandas por policiamento permanente no bairro reforçavam a idéia de que o maior número de policiais nas ruas significaria maior segurança da população, ou seja, as demandas revestiam uma percepção ligada à cultura tradicional de policiamento (Souza, 1999:96). Seria necessário, então, esclarecer a comunidade acerca do papel e das limitações da polícia, bem como das propostas do policiamento comunitário. Os esclarecimentos ao público acerca do papel da Polícia e das limitações com que se depara na realização de suas funções seriam justificáveis no sentido de desfazer algumas expectativas que as pessoas costumam ter da polícia - como um órgão que deve estar em todo lugar e dar conta de todas as situações relacionadas à sustentação da ordem pública.

As sugestões, feitas por sargentos e oficiais a líderes comunitários, no sentido de aumentar a segurança em determinados bairros, constituíam outra forma de implantação do policiamento comunitário (Souza, 1999:93). Nesse caso, afirma Souza (1999:94), tornava-se necessário um maior envolvimento dos líderes comunitários, no sentido de mobilizar a sociedade para a concepção do policiamento comunitário.

Com o intuito de apresentar ao público a concepção de policiamento comunitário, suas finalidades e limitações, o comando do 22º batalhão passou a organizar reuniões entre os policiais comunitários e grupos de moradores (Souza, 1999). Posteriormente, passaram a fazer parte das reuniões: representantes de empresas estabelecidas no bairro, instituições de classe e religiosas, diretores de escola etc. (Souza, 1999). Além de possibilitar a compreensão das pessoas sobre o policiamento comunitário, as reuniões teriam o condão de iniciar uma etapa essencial à consolidação do modelo, a aproximação entre os policiais e a comunidade. De acordo com Souza (1999), as reuniões eram importantes também para o processo interativo no qual os policiais comunitários passariam a conhecer melhor as pessoas a quem prestavam seus serviços,

---

<sup>213</sup> Para que isso fosse possível, salienta Souza (1999:93), foram criadas associações voltadas para a segurança pública onde elas não existiam.

escutariam suas demandas e avaliariam em conjunto as necessidades mais urgentes de cada grupo social. Assim procedendo, os policiais cumpririam mais uma etapa necessária à concretização dos ideais do policiamento comunitário: a discussão das questões relativas à segurança pública com a sociedade.

Após o contato inicial, o qual possibilitaria o conhecimento de ambas as partes – polícia e sociedade -, e com a diminuição das resistências e desconfianças do público em relação à polícia, os policiais poderiam tentar criar parcerias na comunidade. A união de esforços entre a polícia e a sociedade constitui um dos pressupostos básicos do policiamento comunitário. Souza (1999:98) afirma que, no momento em que o policial de ponta assumiu maior responsabilidade perante a comunidade, e não apenas em relação a seus superiores hierárquicos, iniciou-se um diálogo sobre os problemas do bairro. Demonstrava-se uma certa reciprocidade e confiança entre a polícia e a comunidade na troca de informações e no planejamento das ações necessárias e viáveis a cada situação específica (Souza, 1999). Começaram a surgir, a partir daí, medidas alternativas à solução de problemas no bairro, ou seja, medidas que tinham pretensões maiores do que funcionar apenas como um “paliativo” (Souza, 1999:99). Tentava-se deixar de lado, ao menos em parte, os procedimentos-padrão previstos pelo policiamento tradicional e utilizar estratégias mais eficazes de solução dos problemas identificados no bairro. Para exemplificar essa iniciativa “inovadora” dos policiais do patrulhamento comunitário, Souza (1999) cita o caso de adolescentes de classe média suspeitos de uso de drogas. O policial se propunha, nessa situação específica, a fazer uma visita de alerta aos pais dos adolescentes, ao invés de tomar uma medida repressiva (Souza, 1999). No tocante à criação de parcerias para a solução de problemas locais foram desenvolvidos, também, programas de prevenção junto às “comunidades” (Souza, 1999:112-113). Um deles consistia na realização de palestras sobre medidas de prevenção para as categorias profissionais existentes nos bairros – proprietários de padarias e supermercados, síndicos, vigias (Souza, 1999:114). Outro exemplo destacado por Souza (1999) foi o programa “Anjos da Escola”, que envolvia a parceria do 22º Batalhão com escolas – policiais presentes nos horários de entrada e saída dos alunos, controlando o trânsito, mantendo contato com diretores, professores e adolescentes, desenvolvendo palestras preventivas etc. -, para diminuir a criminalidade na área.

A estruturação do policiamento comunitário nos bairros resultou, conforme Souza (1999:100), na divisão da região policiada em pequenas áreas delimitadas de policiamento – formada por ruas, bairros ou conjunto de bairros – chamadas de “núcleos comunitários”. Cada um dos “núcleos comunitários” contava com um corpo de policiais que, teoricamente, eram permanentes no local, sendo supervisionados pelo coordenador do policiamento comunitário, normalmente um sargento (Souza, 1999). Caberia ao policial de ponta fazer o patrulhamento diário em três turnos, de seis horas cada, a pé ou em veículos, procurando conhecer e interagir com a população local (Souza, 1999:96). A criação dos referidos núcleos objetivava viabilizar a aproximação entre a polícia e a comunidade, aumentando a confiança pública na polícia (Souza, 1999). Acrescenta Souza (1999) que o convencimento e a confiança do público de que havia um grupo de policiais permanentes no bairro e a crença de que conheciam a população e eram conhecidos por ela aumentaria a sensação de segurança dos indivíduos. Outros fatores também pretendiam aumentar a sensação de segurança das pessoas, destacando-se: a participação dos oficiais e coordenadores do policiamento comunitário, e algumas vezes dos policiais de ponta, de reuniões das associações; as visitas tranquilizadoras feitas por policiais às vítimas de roubo; o contato permanente com comerciantes (Souza, 1999:100, 101).

De acordo com Souza (1999:101), a idéia de organizar a comunidade através das associações teve, em um primeiro momento, o propósito de criar um canal democrático de interlocução entre a polícia e a comunidade. No entanto, continua a autora (1999), o reconhecimento da limitação de recursos – humanos e materiais – da polícia militar mineira para efetivar o policiamento comunitário atribuiu um caráter instrumental à organização da comunidade. A comunidade passou a ser percebida como essencial para viabilizar, ou melhor, escoar recursos necessários à operacionalização do policiamento comunitário (Souza, 1999).

Ressalta Souza (1999:103) que esse apoio logístico da população acabava por transferir do estado para os cidadãos a responsabilidade pela manutenção do serviço público de segurança, chamada por muitos de “bi-tributação”.<sup>214</sup> O policiamento comunitário teria passado a representar uma parceria de “mão dupla”, na qual as associações supriam os custos com infra-estrutura e materiais de policiamento em troca

---

<sup>214</sup> O reparo de viaturas, por representantes da comunidade, é citado por Souza (1999:104) como um exemplo da importância do apoio logístico como fonte de recursos.

de uma maior eficiência dos policiais em garantir a segurança do bairro (Souza, 1999:104,105). As associações de bairro costumavam cobrar uma contribuição de seus associados – de R\$ 5,00 a R\$ 10,00 – para o custeio do policiamento comunitário (Souza, 1999:105). Essas contribuições, apesar de serem utilizadas também para trabalhos de cunho assistencial e de melhoria do bairro, estavam, na maioria das vezes, voltadas para a questão da segurança local (Souza, 1999).<sup>215</sup>

As lideranças comunitárias teriam passado, segundo Souza (1999:107), a exercer o controle direto sobre a utilização dos recursos e a realização das atividades policiais nos bairros. O controle externo sobre a polícia se dava nos seguintes termos: avaliação do desempenho policial no atendimento a ocorrências, no tratamento dispensado ao público e no tempo de permanência na comunidade; avaliação dos custos do policiamento e dos resultados, por meio do acompanhamento das despesas e da variação mensal das taxas de criminalidade na comunidade (Souza, 1999). Conforme exposto acima, a responsabilidade dos policiais militares era intensificada; eles não mais responderiam somente perante seus superiores hierárquicos, passando a prestar contas à população a qual prestavam seus serviços (Souza, 1999:108).

A democratização das agências policiais, proposta pelo modelo comunitário, pressupõe a “abertura” do departamento de polícia à apreciação e ao controle de suas atividades pelo público. Considerando-se que a legitimidade da atuação policial, em sociedades democráticas, é conferida pela sociedade, pressupõe-se que a instituição policial permita o acompanhamento de seu trabalho pela comunidade, para que esta tome conhecimento dos resultados produzidos pelo policiamento e verifique a qualidade dos serviços prestados.<sup>216</sup> Tratava-se da criação de um mecanismo de controle até então desconhecido pela polícia militar e pela própria sociedade mineira: o controle externo da atividade policial, também chamado responsabilização ou *accountability*.<sup>217</sup> O controle social sobre a polícia funcionária, também, como um mecanismo adicional e

---

<sup>215</sup> Partia-se da lógica de que quanto maior a quantidade de contribuintes de uma associação, maior a probabilidade de eficiência do policiamento local (Souza, 1999:107).

<sup>216</sup> Souza (1999:94) refere-se às reuniões no sentido de garantir que a polícia esteja sempre aberta a críticas e sujeita ao controle da população, pela avaliação dos resultados do policiamento e do desempenho dos policiais.

<sup>217</sup> Dependendo da crítica feita ao policial comunitário, desde que bem fundamentada, ele poderia ser substituído no policiamento (Souza, 1999:108).

complementar à supervisão exercida no interior da corporação, sem o qual a instituição policial não poderia ser considerada democrática.<sup>218</sup>

Porém, o controle externo do desempenho policial nos bairros em que o policiamento comunitário funcionava geraria controvérsias e questionamentos – pela população local - a respeito da continuidade do policiamento comunitário em alguns bairros de Belo Horizonte. Souza (1999:109) afirma que o controle sobre a polícia vinha sendo, no ano de 1997, um ponto conflituoso na relação entre a polícia e as associações comunitárias. Ao verificar que os recursos angariados pela polícia junto à comunidade não estavam sendo utilizados para o policiamento da respectiva área, os líderes comunitários teriam passado a questionar a finalidade do policiamento comunitário (Souza, 1999). Esse fato teria gerado insatisfação e desconfiança da população em determinados bairros, que começava a cogitar a hipótese de as associações comunitárias serem utilizadas somente para equipar a polícia (Souza, 1999).

As insatisfações e desconfianças da população parecem ser oriundas, principalmente, da ênfase no apoio logístico ao policiamento comunitário. Os cidadãos que contribuía com as associações para a implantação e manutenção do policiamento no bairro começavam a ver o policial como um “empregado” da comunidade (Souza, 1999:131). Essas tendiam a estabelecer uma relação de posse com os policiais do bairro, e de propriedade em relação aos equipamentos e viaturas doados ou emprestados à polícia (Souza, 1999).

No tocante ao controle externo da atividade policial, cabe destacar, ainda, que era visto de forma positiva pelo comando do Batalhão, não obstante as resistências dos policiais de ponta (Souza, 1999:111). O controle externo das atividades desempenhadas pelos policiais de ponta seria positivo para o comando no sentido de facilitar o controle interno (Souza, 1999). Seria a hipótese, considerando-se a afirmação de Dias (2002:83), de levar em conta o contato direto com a comunidade parte fundamental do trabalho de supervisão. Através do contato pessoal com o cidadão, afirma o referido autor (2002), o supervisor poderia obter informações sobre a atuação do policial, certificando-se de eventuais insatisfações por abuso ou ineficiência. O policial de ponta, apesar de algumas vezes resistir à observação da comunidade, costumavam reconhecer que a interação

---

<sup>218</sup> Dias (2002:83) destaca que há uma visão consensual de que o policiamento comunitário não pode prescindir dos métodos tradicionais de controle. Não se trata, portanto, de abandonar os métodos de controle existentes, mas acrescentar aquele que se mostra fundamental em sociedades democráticas.

permanente com a população os tornava mais motivados com o trabalho, diminuía o stress e contribuía para que saíssem da condição de anonimato criada pelo policiamento tradicional (Souza, 1999:111).

Falando sobre os objetivos principais da operacionalização do policiamento comunitário em Belo Horizonte – intensificação de parcerias logísticas e criação de programas de prevenção ao crime e à desordem junto à comunidade -, Souza (1999:114) acrescenta a inviabilidade de avaliar seus efeitos sobre a diminuição da criminalidade. O impacto do policiamento comunitário na sensação de segurança e na confiança do público na polícia fora perquirido a partir da análise dos dados qualitativos obtidos (Souza, 1999:115).<sup>219</sup> As opiniões entre os policiais e públicos diferenciados quanto aos efeitos da polícia comunitária na diminuição de crimes e aumento da sensação de segurança mostraram-se totalmente divergentes (Souza, 1999: 133). Conforme Souza (1999) descreve, as lideranças comunitárias consideraram o aumento da sensação de segurança, mas não relacionaram tal fato à diminuição dos índices de criminalidade. Os moradores das áreas em que o policiamento comunitário fora introduzido em geral não perceberam nenhuma mudança; a maioria dos entrevistados não conhecia os policiais e não os via na comunidade (Souza, 1999). Outros moradores afirmaram que os policiais comunitários trabalhavam para a associação e para comerciantes (Souza, 1999). Entre os comerciantes também havia opiniões controversas. Enquanto alguns afirmaram não conhecer o policiamento comunitário ou diziam se tratar de um policiamento da associação, outros o conheciam, recebiam visitas dos policiais e entendiam que a segurança havia aumentado (Souza, 1999).

Ao analisar os dados qualitativos, Souza (1999:114-115) pôde verificar também as principais dificuldades na implantação e operacionalização do policiamento comunitário na região de abrangência do 22º batalhão.

Seria necessário o desenvolvimento de um longo processo de aprendizado e treinamento dos policiais, principalmente os policiais de ponta, pelo fato de representarem o primeiro, o mais freqüente e um dos mais importantes contatos da Polícia com a comunidade. A história das polícias militares brasileiras é marcada pela construção e reafirmação de valores, estruturas e estratégias militarizadas. Em razão

---

<sup>219</sup> A autora está se referindo à pesquisa de campo realizada junto aos policiais militares que trabalhavam no policiamento comunitário, aos líderes comunitários e demais membros da população local.

disso, as resistências dos próprios policiais à implantação do policiamento comunitário em Belo Horizonte foram generalizadas (Souza, 1999:116).

Para superar ou reduzir as resistências internas, o comando da polícia militar deveria, pelo que se infere da análise feita por Souza (1999), promover discussões prévias sobre o modelo comunitário com os policiais de ponta - responsáveis pela execução do policiamento -, bem como criar novos métodos de formação e treinamento desses policiais. No entanto, observa Souza (1999), a polícia comunitária foi pensada e planejada pelos altos escalões da organização, e transformada em diretriz a ser incorporada por toda a agência policial sem qualquer discussão prévia.<sup>220</sup> As dificuldades percebidas no interior da corporação pareciam estar associadas, essencialmente, a dois fatores: a ausência de planejamento para a implantação do programa de policiamento comunitário; falta de preparo dos policiais de ponta, de forma a familiarizá-los com a filosofia e as estratégias do modelo comunitário (Souza, 1999:116, 117).

Referindo-se à incorporação do modelo sem discussão e análise prévia dos seus objetivos e expectativas, associada à falta de preparo do policial de ponta para as mudanças, Souza (1999:117) destaca o depoimento de um oficial do 22º batalhão, que será reproduzido aqui em parte:

“A polícia comunitária não foge à regra. Alguém teve a idéia, lançou, não preparou os gerentes, que são os oficiais, os sargentos, para executar esse policiamento. Lançada a doutrina tivemos várias restrições. O nosso policial de ponta não foi preparado sente-se mandado pelo civil. Dentro de uma doutrina militar, com resquícios de um passado não muito longe, ele sente aversão a isso. Ele não aceita ser mandado, a não ser pelos superiores dele. Mesmo assim tem a questão de ser mandado por um civil: ‘um civil me mandando? Eu sou a autoridade!’ O policial ainda não se sente servidor público”.

A cultura militar, reafirmada pelo modelo tradicional de policiamento nas polícias militares brasileiras em quase toda a sua existência, ainda se fazia sentir, o que tornava difícil a aceitação dos “novos” valores trazidos pelo modelo comunitário. O depoimento transcrito acima menciona alguns efeitos das influências exercidas pela cultura militar – essencialmente reativa, repressiva, com organizações altamente centralizadas e possuidoras de um controle interno rígido. Como o policial de ponta não estava “acostumado” a realizar qualquer atividade que não fosse determinada por seus

---

<sup>220</sup> O policiamento comunitário foi introduzido na polícia militar de Belo Horizonte – especificamente no 22º batalhão – pela diretriz 3008, de 01/07/1993.

superiores hierárquicos, tornava-se essencial o investimento e o esforço dos oficiais para desenvolver programas de formação e treinamento em policiamento comunitário. Não bastava a introdução da doutrina comunitária na polícia militar mineira sem que o tema fosse devidamente discutido e compreendido pelos policiais, desde os oficiais até os policiais de ponta. A última afirmação transcrita acima refere-se a um dos aspectos centrais do policiamento comunitário: o reconhecimento do policial como “prestador” de serviços públicos ou como um servidor público. Para que isso acontecesse, os policiais não poderiam continuar sendo treinados apenas para seguir instruções do comando e obedecer normas contidas nas leis e regulamentos. Somente no momento em que os policiais começassem a perceber que sua função não pode ser confundida com um serviço militar, de imposição da ordem pública, mas se trata de um serviço público, e que possui como beneficiária direta a sociedade, as resistências à apreciação e aos questionamentos das atividades policiais pela sociedade poderiam diminuir.

Conforme destaca Souza (1999:118), a crença na superioridade policial e a resistência ao controle da atividade de polícia pela população, componentes intrínsecos à cultura militar, constituem elementos de resistência às mudanças propostas pelo modelo comunitário. As orientações – ou determinações – dadas pelo modelo tradicional aos policiais militares para que se mantenham afastados do público, e respondam por seus atos apenas perante seus superiores hierárquicos, representam o cerne da formação policial. O contato com o público e a responsabilização ou controle externo da atividade policial, essenciais à percepção da polícia como uma organização pública que presta serviços civis à sociedade mediante o consentimento, contraria a cultura tradicional enraizada pelas polícias militares brasileiras (Muniz, 1999). De acordo com Souza (1999:119), os policiais, principalmente os mais antigos, tiveram grande dificuldade de entender o que significava o controle externo e a idéia de um policiamento direcionado para a satisfação do público. Salienta a autora (1999), ainda, que a possibilidade de dividir com a sociedade a responsabilidade pela segurança, atribuindo aos cidadãos o planejamento e o controle da atividade de polícia, também era vista pelos policiais como uma ameaça à sua imagem como superiores. A crença de que somente o policial seria capaz de lidar com os problemas relacionados ao crime mantinha-se forte no interior da organização policial. A implantação do policiamento

comunitário dependeria, portanto, de um longo processo de aprendizado das funções e do papel da polícia militar na sociedade mineira.

As dificuldades à implantação do policiamento comunitário também se fizeram sentir no que tange à interação permanente entre cidadãos e policiais e à transparência da atividade policial. Souza (1999:120) destaca que as representações e expectativas da população quanto ao trabalho de polícia e o modo como a organização policial vinha concebendo o trabalho diário da polícia nos “núcleos comunitários” formavam os elementos-chave dessas dificuldades.

Uma das questões observadas por Souza (1999), nas entrevistas feitas com a população de alguns bairros onde o policiamento comunitário havia sido implantado, foi o desconhecimento das finalidades do policiamento comunitário. A autora (1999) reconhece que a maior parte das pessoas entrevistadas referia-se à polícia comunitária como um policiamento pago, particular, pertencente à associação comunitária ou a alguns comerciantes. As reclamações das pessoas em relação aos constantes assaltos e à falta de policiamento indicavam, ainda, que as ações da polícia não refletiam as demandas das comunidades locais nem implicavam na participação mais ampla da sociedade (Souza, 1999). A participação da comunidade geralmente ficava restrita ao envolvimento dos membros das associações, entre os quais, por sua vez, apenas uma pequena parcela participava das reuniões ou interagia de forma sistemática com os policiais comunitários (Souza, 1999: 121). Pode-se afirmar, a partir daí, que a finalidade de aumentar a sensação de segurança da população, exercendo o controle do crime e da desordem por meio de estratégias preventivas planejadas e desenvolvidas pela polícia em parceria com os cidadãos, não foi alcançada. Conforme Souza (1999:122), a mobilização e a participação das pessoas representavam um grande desafio para as associações que vinham se empenhando na divulgação do trabalho.<sup>221</sup>

A restrição da participação do público, no policiamento comunitário, às associações comunitárias dificultou não apenas o envolvimento dos cidadãos não integrados às associações, mas também a participação de outros setores organizados da comunidade – Igrejas, entidades comerciais e industriais, clubes de serviços, agências públicas etc (Souza, 1999:123). Com isso, constata Souza (1999), os líderes

---

<sup>221</sup> A divulgação se dava, principalmente, através de eventos promovidos nas associações, do convite para as pessoas participarem, da distribuição de jornais com esclarecimentos sobre o policiamento comunitário etc. (Souza, 1999:122).

comunitários teriam sido transformados em porta-vozes da comunidade, o que intensificou o poder de decisão dessas lideranças quanto aos problemas relacionados à segurança pública e ao planejamento das estratégias policiais. A discussão dos problemas referentes à operacionalização do policiamento e aos problemas do bairro, nas reuniões, verificava-se entre os líderes comunitários e o comando do 22º batalhão, não envolvendo, necessariamente, os demais membros da população e os policiais de ponta (Souza, 1999:124).

Por outro lado, afirma Souza (1999:121), a idéia de policiamento para o bairro acabara sendo associada à concepção – tradicional – das pessoas de que a presença de um policial a cada esquina, ou na porta de cada edifício ou residência, vigilante 24 horas por dia, seria a melhor forma de garantir proteção e segurança à população. Percebe-se que a população não havia compreendido a essência do policiamento comunitário e, ao tentar adequá-lo aos objetivos do policiamento tradicional, fazia uma leitura equivocada do modelo. A desconfiança e o preconceito das pessoas em relação à polícia não parece ter diminuído nos bairros em que o policiamento comunitário fora introduzido. Souza (1999:122) menciona os depoimentos de lideranças comunitárias para demonstrar que as pessoas ainda tinham muita resistência e medo de se aproximar dos policiais. Tal resistência é atribuída a dois fatores: a concepção que grande parte dos cidadãos tinham da polícia, como uma presença constante da repressão; o envolvimento de policiais com o crime e a corrupção (Souza, 1999).

Uma questão igualmente decisiva para a dificuldade dos policiais em mobilizar a população dos bairros, no sentido de conquistarem parceiros na comunidade, foi a restrição da participação do policial de ponta no policiamento comunitário. De acordo com Souza (1999:126), a participação de cabos e sargentos resumia-se à permanência ostensiva nos bairros, ficando sob a responsabilidade dos sargentos a comunicação com as pessoas e o envolvimento com os problemas do bairro. Em outras palavras, o policial de ponta não gozava de autonomia ou iniciativa para conhecer os problemas da comunidade, propor soluções ou participar das reuniões comunitárias (Souza, 1999). Os oficiais do 22º batalhão costumavam alegar que aos policiais de ponta não era conferida a oportunidade de participar das reuniões devido ao reduzido quadro de policiais e ao horário de realização das reuniões (Souza, 1999). Porém, a exclusão dos policiais de ponta das discussões sobre os problemas identificados no bairro e as possíveis soluções

parece guardar estreita ligação com o receio dos policiais dos escalões superiores em ter seu poder ameaçado ou reduzido. Apesar de os oficiais do comando terem adotado uma administração mais aberta – no sentido de escutar os praças –, o trabalho de interação dos praças com as “comunidades” normalmente ficava restrito aos locais em que os mesmos eram designados a policiar e ficava subordinado às ordens dos superiores hierárquicos (Souza, 1999:127). As resistências do comando em dar maior autonomia aos policiais de ponta parece estar estreitamente relacionada à cultura tradicional predominante nas organizações policiais brasileiras.

O estabelecimento de relações próximas entre os policiais e a comunidade também foi prejudicado pela rotatividade dos policiais que trabalhavam no 22º batalhão. Utilizando as palavras de Souza (1999:128), a doutrina da polícia comunitária tem como regra fundamental a permanência do policial no bairro, para que conheça a comunidade, seja conhecido e possa desenvolver estratégias preventivas. Para conhecer a comunidade e seus problemas, conquistar a confiança da população e criar parcerias, o policial necessita estar alocado de forma permanente e contínua em uma mesma área. No entanto, não era essa a regra na área de abrangência do 22º batalhão, onde tanto os praças quanto os oficiais no comando eram periodicamente transferidos para outros locais de atuação (Souza, 1999). Cada vez que os policiais eram transferidos da área de patrulhamento comunitário interrompia-se o processo de conhecimento e estabelecimento de relações de confiança entre os mesmos e a comunidade. Conseqüentemente, ficavam prejudicados a identificação dos problemas locais, o planejamento e a aplicação das estratégias preventivas direcionadas à sua solução.

Além das resistências e dificuldades mencionadas acima, um dos pontos mais polêmicos do policiamento comunitário em Belo Horizonte foi a prioridade dada ao apoio logístico. Em meio à crise financeira que atravessava a Polícia Militar de Minas Gerais, o policiamento comunitário teria surgido, conforme Souza (1999:130), como uma forma alternativa e viável para canalizar recursos para a instituição policial. Não havia, segundo a autora, a intenção de diminuir o interesse político da organização em resgatar sua legitimidade frente aos cidadãos, através de um policiamento orientado pelos princípios democráticos e por estratégias preventivas de solução de problemas. No entanto, o que inicialmente parecia uma forma adequada de reduzir as limitações financeiras da organização policial – o policiamento comunitário prevê também a busca

de recursos junto à comunidade de parceiros -, acabou se transformando no que Souza (1999) chama de dependência entre a Polícia Militar e as associações comunitárias. A autora (1999) salienta que tal dependência comprometeu tanto o poder de expansão do policiamento comunitário quanto sua credibilidade junto à opinião pública. A expansão do modelo comunitário para outras áreas tornava-se difícil devido às exigências das associações comunitárias de que os recursos fossem utilizados em prol dos bairros que elas representavam.<sup>222</sup> Sua credibilidade ficou abalada pelo fato de as pessoas começarem a questionar a finalidade do policiamento comunitário e sua possibilidade de lidar de forma eficaz com os problemas locais. Ao tratar da experiência de policiamento comunitário em Belo Horizonte, Cláudio C. Beato (2002:118) afirma, no seu texto *Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário*, que “a ênfase nas parcerias logísticas contribuiu para a inversão do conceito de polícia comunitária”. O modelo comunitário passou a ser visto como estratégia organizacional alternativa para suprir o parco investimento estatal na segurança pública (Beato, 2002). O descrédito da experiência de polícia comunitária é compartilhado, segundo o autor (2002), por grande parte da organização policial e da população em geral.<sup>223</sup>

---

<sup>222</sup> Conforme verificado anteriormente, as associações exerciam o controle externo sobre todas as ações dos policiais comunitários, e sobre a destinação dos recursos angariados no bairro.

<sup>223</sup> Beato (2002:118) acrescenta que o descrédito público em relação à primeira experiência de policiamento comunitário em Minas Gerais foi consolidado pelo impedimento legal das parcerias logísticas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

#### 4. Dificuldades e resistências à implantação da nova filosofia/estratégia de policiamento

A descrição de algumas experiências de policiamento comunitário, no capítulo anterior, permitiu a observação dos obstáculos à consolidação do modelo comunitário em cada caso específico. Não obstante terem sido percebidas diferenças entre esses programas, pode-se afirmar que os mesmos apresentam dificuldades ou resistências comuns. O presente capítulo procurará analisar as dificuldades mais freqüentes, considerando pontos de vista distintos, de forma a possibilitar uma melhor compreensão dos motivos pelos quais ainda são colocados grandes desafios aos interessados na democratização das polícias modernas.

Entre os obstáculos encontrados com maior freqüência pelos reformadores de polícia, Skolnick e Bayley (2002:71-92) destacam aqueles identificados por eles ao analisarem experiências de policiamento comunitário em diversos países.<sup>224</sup>

- a cultura tradicional da polícia;
- a juventude da polícia;
- policiais de rua *versus* policiais da administração;
- a responsabilidade de pronta resposta;
- limitações de recursos;
- inércia dos sindicatos policiais;
- viaturas com dois policiais;
- responsabilização do comando;
- a estrutura de recompensas;
- expectativas do público em relação à polícia;
- fracasso da integração com a detenção de crime;
- a ambigüidade do consumidor.

Fazendo menção à importância do modo particular como o policial – o policial de baixa patente - enxerga o mundo ao seu redor e seu papel dentro dele para a compreensão do comportamento e das atitudes da polícia, Skolnick e Bayley (2002:72) afirmam que algumas características comuns identificadas na cultura de grande parte das forças policiais ajudam a compreender sua resistência à introdução do policiamento

---

<sup>224</sup> Entre as experiências pesquisadas por Skolnick e Bayley (2002:41-55) encontram-se: EUA, na Austrália, Canadá, Cingapura, Dinamarca, Finlândia, Grã-Bretanha, Japão etc.

comunitário.<sup>225</sup> A primeira delas, segundo os autores, corresponde à noção de perigo geralmente exagerada dos policiais (Skolnick e Bayley, 2000). De fato, o policial – principalmente policial de ponta – depara-se com situações diárias de perigo e muitas vezes é difícil verificar quando o mesmo se apresenta em um grau maior ou menor. Os policiais estão expostos a situações de risco diariamente, nas interações diárias com os cidadãos, as quais possuem uma significativa margem de imprevisibilidade (Muniz, 1999:225). Referindo-se à rotina dos policiais militares brasileiros, Muniz (1999:210) afirma que o “bom senso” é acionado com regularidade pelos PMs da *blue line*, para procurar produzir, com presteza, resultados satisfatórios em situações de incerteza e risco, sem perder de vista as variáveis políticas e morais que instruem os ambientes sociais onde esse trabalho é realizado. Porém, na prática, destaca a autora (1999:211), a forte carga moral inerente à complexa missão de sustentar a ordem pública favorece a existência de leituras ambivalentes e personalizadas do dever de “proteger e servir”. Uma leitura comum, verificada quando os policiais levam às últimas conseqüências o dever de produzir o bem a qualquer custo, é a que interpreta os problemas da criminalidade, da violência e da desordem como um “acerto pessoal de contas” (Muniz, 1999). O afastamento entre o policial e a comunidade constituiria um elemento complicador da leitura do mundo social feita pelos policiais de ponta (Muniz, 1999). Portanto, parece que o fato de o policial de ponta estar sujeito a um sem número de riscos e incertezas no seu trabalho cotidiano nas ruas, por si só, não fortaleceria a cultura tradicional ainda marcante no meio policial. A exacerbação do dever de “manter a paz e a tranquilidade social” a todo custo poderia ser considerado o elemento-chave para a reafirmação da filosofia tradicional.

A suspeita, segunda característica abordada por Skolnick e Bayley (2002:72), corresponde à primeira linha de defesa antecipada do perigo. De acordo com Muniz (1999:217-218), a postura de constante suspeição dos policiais, desenvolvida a partir de seu trabalho nas ruas, altera, em graus diferenciados, suas formas de interação com os atores sociais. A suspeita seria uma forma de olhar o mundo social que não pode ser literalmente suprimida da rotina de polícia, e que surge como resultado da necessidade

---

<sup>225</sup> Os autores citam Robert Reiner (2002:72) pelo fato de o mesmo afirmar que o policial de baixa patente é o principal determinante do policiamento no lugar onde ele realmente é relevante, na rua. Para uma apreciação dos aspectos que conformam a chamada “cultura de rua” das Polícias Militares ver: Muniz (1999).

de manter um olhar cuidadoso a qualquer sinal de desordem, a qualquer vestígio de problemas, de risco potencial ou de agressões fortuitas (Muniz, 1999:218, 219). Ela seria oriunda, portanto, da necessidade de resposta pragmática para os elementos de perigo, autoridade e eficácia intrínsecos à realidade policial (Muniz, 1999). Essa disposição dos policiais para a suspeita não apenas é aperfeiçoada pelas condições intrínsecas do trabalho policial nas ruas, mas também encorajada durante a formação e a capacitação dos policiais de ponta (Muniz, 1999:219).<sup>226</sup> As principais variáveis que concorrem para a construção da suspeita no ambiente policial ostensivo, conforme Muniz (1999:221), seriam:

“as necessidades operacionais do trabalho policial (prevenção, dissuasão e repressão do crime e da desordem); a demanda por resultados tangíveis; as visões comunitárias de ordem social e seus níveis de tolerância para com a alteridade e; por fim, o “*modus operandi*” dos indivíduos “vigilados” e a percepção do perigo construídos à luz dos padrões culturais que conformam a moralidade ordinária ou convencional”.

A suspeição mostra-se, em um primeiro momento, como um desdobramento normal do trabalho do policial nas ruas, e essencial para que os policiais de ponta possam identificar, monitorar e se antecipar à conduta potencialmente criminosa e desordeira dos indivíduos que vivem e se relacionam nos mais diferentes cenários urbanos (Muniz, 1999). Até aqui, parece perfeitamente compreensível e essencial a formação da suspeita no meio policial. No entanto, o ponto que se mostra problemático no tocante à suspeição dos policiais de ponta é a utilização dos estereótipos sobre os indivíduos, os quais são originários também do próprio meio social em que é realizado o trabalho policial. Sobre o aspecto delicado envolvendo a importância conferida aos estereótipos na prática policial, Muniz (1999:223) observa:

“Parece-me, então, que o problema fundamental é se esse sistema está baseado na realidade dos eventos conflituosos, desordeiros e delituosos, ou se ele tão somente reproduz, em uma ordem sensível e instrumental, categorias discriminatórias e entendimentos amadores das técnicas de abordagem policial, de certo, muito pouco úteis às necessidades operacionais da polícia, no que concerne às tarefas legais e legítimas de prevenção, dissuasão e repressão”.

Parece haver muita impropriedade na formação e no treinamento policial, o que permite que seus preconceitos para com determinadas classes sociais ou grupos étnicos acabem orientando a atuação dos policiais em suas interações cotidianas com os

---

<sup>226</sup> A autora (1999:119) refere-se aos guias de identificação de situações e pessoas suspeitas constantes nos manuais de polícia.

cidadãos (Muniz, 1999:221). Muitas vezes os policiais suspeitam de indivíduos pelo que eles são, e não pela forma como se comportam. Constata-se, a partir daí, que a cultura tradicional da polícia é responsável pela intensificação das práticas discriminatórias dos agentes policiais de ponta no seu trabalho cotidiano nas ruas, o que explica porque os “alvos” principais da preocupação dos “agentes da lei” ainda são as consideradas “classes de risco” ou “classes perigosas” – pobres, jovens negros, minorias sexuais, etc (Muniz, 1999:222). Além de potencializar as tensões existentes no meio social, e entre essas minorias e a Polícia, os estereótipos policiais tendem a ser contraprodutivos para a finalidade de “preservação de uma ordem pública” democrática, a qual requer eficiência, eficácia e efetividade dos policiais (Muniz, 1999:223, 224).

O perigo e a suspeita levam, de acordo com os autores Skolnick e Bayley (2002:72-73), à terceira característica, conhecida como solidariedade ou *fraternidade*, que revela a tendência dos policiais em manter relações sociais com outros policiais. Isso se dá por inúmeras razões, dentre as quais o fato de os policiais não confiarem nas pessoas que políam. Para falar da falta de confiança que os policiais têm nas pessoas que políam, que interfere negativamente no desenvolvimento do policiamento comunitário, os autores (2002: 73) referem-se a Mark Baker. Este autor afirma que os policiais sabem que o público em geral se ressentido de sua autoridade e é inconstante em seu apoio, tanto em relação à política policial como em relação aos próprios policiais enquanto indivíduos (Skolnick e Bayley, 2002). Isso justifica, em parte, a resistência dos policiais em estabelecer relações próximas com os cidadãos para os quais prestam serviços – os policiais tendem a se “fechar” no seu “mundo” -, constituindo um dos principais obstáculos à implementação de um programa de policiamento comunitário real.

Considerando a cultura do atual policiamento – tradicional - o maior obstáculo à implementação de uma nova estratégia de policiamento, Mark H. Moore (2003:168-169) assinala três abordagens possíveis para a mudança dessa cultura. Primeiramente, a polícia deve, conforme o autor, estar bem mais aberta à pressão externa, para que todos dentro do departamento fiquem muito mais expostos a contatos importantes com as comunidades (Moore in Tonry e Morris, 2003:169). Para que isso ocorra, torna-se necessário o esforço dos executivos de polícia para “tirar os policiais de dentro de seus carros” e os administradores médios de “trás de suas mesas” (Moore in Tonry e Morris,

2003). Em segundo lugar, continua Moore (2003), é preciso que os valores dominantes da organização estejam claros, com o estabelecimento dos termos de responsabilização, o estímulo de parcerias com grupos externos e, também, para que seja anunciado a quem está dentro do departamento de polícia o que é esperado e os valores que devem ser seguidos. O terceiro passo seriam as mudanças dos aspectos administrativos incompatíveis com os novos valores, que tratariam exatamente do desenvolvimento das medidas organizacionais características do policiamento comunitário (Moore in Tonry e Morris, 2003). Essas três abordagens parecem corresponder às propostas do policiamento comunitário, o que permite a constatação de que a mudança na cultura do atual policiamento requer a insistência dos administradores de polícia na introdução de medidas que possibilitem a adesão paulatina de todo o efetivo policial aos valores democráticos. Logo, à medida que as estratégias do policiamento comunitário forem colocadas em prática e os novos valores pelos quais deve se orientar a polícia passarem a ser exigidos dentro do departamento, as expectativas de substituição e de consolidação do “novo” do modelo podem aumentar.

A juventude dos policiais, atrelada ao treinamento e à permissão para o uso da força, é apontada como uma resistência por Skolnick e Bayley (2002:74) pelo fato de o policiamento comunitário demandar um grau de maturidade maior que provavelmente vai ser encontrado em policiais mais velhos. Acredita-se que a juventude policial pode dificultar a compreensão do papel mais amplo do policial necessário ao policiamento comunitário. Muitas vezes esses policiais jovens, procurando seguir os mais antigos no departamento policial, adquirem desses as maiores influências no tocante à percepção que devem ter do público e das relações com esse mesmo público. A preocupação dos citados autores parece fazer sentido, mas apenas em parte. Isso porque, não obstante os policiais mais velhos normalmente possuem maior maturidade, a juventude dos policiais pode ser proveitosa para a expansão dos ideais comunitários. Os policiais mais jovens comumente fazem parte do grupo de policiais que integram o efetivo da Polícia há pouco tempo, e que ainda não adquiriram os vícios inerentes à cultura tradicional. Pode se tornar mais fácil a adesão desses indivíduos aos valores introduzidos pelo policiamento comunitário, desde que o departamento ofereça cursos de formação, treinamento e reciclagem condizentes com os novos ideais.

No tocante ao terceiro obstáculo, Skolnick e Bayley (2002:74-75) entendem que os policiais de rua, por serem considerados cínicos, frios, céticos em relação a inovações vindas da administração, oferecem maior resistência à filosofia do policiamento comunitário do que os policiais da administração, e que é mais provável que o policial da administração, como um todo, esteja interessado na idéia do policiamento comunitário. As resistências existem, tanto por parte dos administradores quanto dos policiais de rua; o problema está em saber onde ela é, de fato, maior.

A responsabilidade de pronta resposta, por seu turno, está associada ao fato de toda agência policial moderna, em razão da percepção do crime e do perigo pela população, ser construída para funcionar como um serviço de emergência de resposta rápida, o que acaba, segundo os autores (2002:76-77), tornando as atividades reativas da polícia a prioridade principal do pessoal de comando, em detrimento do policiamento comunitário.<sup>227</sup> Inegável a importância da prestação do serviço de pronta resposta pela polícia, constituindo um grande avanço para o policiamento moderno a aquisição de meios tecnológicos – carro de patrulha, telefone, rádio, computador etc - que viabilizam o atendimento emergencial à população. Ao lidar com os crimes já ocorridos, os serviços policiais geralmente se concentram no apoio à vítima e na tentativa de encontrar seus autores para encaminhá-los à justiça criminal. Porém, os policiais, bem como a população, muitas vezes não percebem que a priorização da atividade reativa, ao invés de exercer um controle eficaz do crime e diminuir o medo dos cidadãos, faz crescer cada vez mais a demanda por serviços de pronta resposta da polícia e reclamações sobre o aumento da criminalidade.

Moore (2003:159) atenta para o fato de que a centralização e a reatividade na luta contra o crime também está conectada com a preocupação de impedir que a polícia se torne demasiado poderosa e intrusiva na sociedade. Ele se refere a uma qualidade da estratégia reativa que considera importante: a de que ela assegura que a polícia opere na superfície da vida social e não interfira nela profundamente, ou seja, que ela protege a privacidade e a liberdade dos cidadãos e economiza o uso da autoridade do Estado, mantendo os agentes do Estado à distância (Moore in Tonry e Morris, 2003:129). De

---

<sup>227</sup> Moore (2003:150), reportando-se a estudos realizados por autores como Kelling e Wycoff na década de 1970, refere-se à dificuldade de, em departamentos comprometidos com a luta profissional contra o crime, introduzir o “policiamento em equipe”, citando os departamentos de Dallas e Los Angeles como um prova disso.

fato, existe o receio de que a polícia se torne muito poderosa na comunidade ao procurar resolver todos os problemas da sociedade, problemas esses que poderiam ser resolvidos por outras instituições. Uma preocupação comum dos críticos é a de que o policiamento comunitário se torne uma espécie de “vigilantismo” e interfira substancialmente na privacidade e na liberdade das pessoas.

A preocupação de impedir que a Polícia se torne uma instituição muito poderosa na sociedade é justificada pelo entendimento segundo o qual, à medida que a polícia for correspondendo mais às preocupações da sociedade e ficando mais hábil no uso de técnicas de prevenção ao crime e solução de problemas, corre-se o risco da instituição se tornar política e burocraticamente mais poderosa (Moore in Tonry e Morris, 2003:160, 161). Tornando-se mais poderosa, a Polícia poderia se intrometer mais profundamente nos negócios dos cidadãos e de outros órgãos governamentais (Moore in Tonry e Morris, 2003). No entanto, o autor (2003) entende ser excessiva tal preocupação. Considerando que muitas análises das condições das cidades indicam um colapso significativo nos mecanismos informais de controle, como as responsabilidades da família e da comunidade, Moore (2003:161) afirma que os mecanismos formais de controle social – entre os quais se inclui a Polícia – poderiam ser usados de forma a criar o fortalecimento do controle social informal, sendo esta a proposta do policiamento comunitário e do policiamento para a solução de problemas. Se a Polícia conseguir o apoio e a cooperação de integrantes da comunidade que estão dispostos a resolver ou diminuir os problemas que mais afetam a qualidade de vida da população, a contribuição desses modelos para o fortalecimento das instituições informais de controle social pode ser significativa.

A priorização do papel da polícia na luta contra o crime, através da aplicação da lei, é justificada, ainda, pelos críticos do modelo de policiamento comunitário, pelo receio de que relações mais próximas entre a polícia e o cidadão favoreçam o retorno da corrupção, da parcialidade, da discriminação, e dos atos violentos da polícia. Rechaçando esse entendimento, Moore (2003:162-163) afirma que esses medos parecem especialmente apropriados para departamentos que nunca colocaram os valores legais em primeiro lugar, ressaltando que, na melhor das hipóteses, a conquista do policiamento profissional estimulando os valores legais nos departamentos de polícia tem sido incompleta. Ele argumenta que o enfoque absoluto na eficácia de controle do

crime, um dos maiores equívocos da cultura tradicional de polícia, encoraja os policiais a verem os valores legais mais como restrições do que como objetivos (Moore in Tonry e Morris, 2003:163). A realidade das práticas policiais nos Estados modernos, em que o modelo profissional não conseguiu por fim à corrupção, à discriminação e à violência policial, confirma o entendimento de Moore. São comuns as reclamações dos policiais brasileiros de que os direitos humanos e os demais preceitos democráticos impedem a polícia de agir na “luta contra o crime”. Essas questões são de difícil solução, e requerem mudanças profundas nas políticas de segurança pública e nas percepções de ordem pública por parte da sociedade. O papel da polícia, nessa tarefa, consiste em pautar suas ações nos valores legais, conscientizando-se de que o papel da instituição policial em um Estado democrático está essencialmente ligado à proteção dos direitos e garantias de todo cidadão. Além disso, as mudanças requerem a compreensão de que os objetivos do policiamento – controle do crime, da violência e da desordem – não são afetados pelos princípios democráticos, os quais podem, ao contrário, tornar mais eficaz o trabalho policial.

O quinto obstáculo corresponde à limitação de recursos, principalmente os recursos humanos. Skolnick e Bayley (2002:77) afirmam que ainda não está bem definida a resposta para a questão da limitação de recursos ser ou não um impeditivo para a implantação do policiamento comunitário. Como os departamentos de polícia não podem prescindir do serviço de pronta resposta, e considerando que as solicitações por esse serviço têm aumentado significativamente, muitos administradores entendem ser inviável o desenvolvimento do policiamento comunitário sem recursos adicionais. Esses administradores não vislumbram a possibilidade de o policiamento comunitário, por meio da “ronda a pé”, reduzir as chamadas de serviço via telefone. Os autores (2002:79-80) enfatizam que puderam constatar uma demanda reduzida de atendimento das viaturas policiais a problemas - vizinhos barulhentos, abuso contra crianças, abuso de cônjuge e outros problemas de ordem pública - que podem ser atendidos com rapidez pelos policiais de “ronda a pé” nos lugares em que o policiamento comunitário estava em funcionamento.<sup>228</sup> Se, ao contrário do verificado por Skolnick e Bayley em suas pesquisas, grande parte das solicitações de serviço via central de atendimento englobar problemas que podem ser resolvidos rapidamente pela “ronda a pé”, parece que o

---

<sup>228</sup> Algumas experiências são citadas pelos autores (2002:77), destacando-se a “ronda a pé” de Flint, em Michigan (EUA), e as experiências ao redor do mundo.

policciamento comunitário poderá ser um meio de diminuir as demandas por esses serviços e, ao mesmo tempo, aumentar a satisfação do cidadão para com os serviços prestados pela Polícia.

Moore (2003:166-168) fala das soluções descobertas por executivos de polícia, nos departamentos de polícia norte-americanos, no tocante à carência de recursos necessários à implantação do policiamento comunitário. Em Flint, Michigan, os cidadãos, não obstante terem se oposto ao aumento geral de impostos, estavam dispostos a apoiar um imposto para apoiar a “patrulha a pé”. Logo, o apoio da população local tende a ser um fator positivo para a busca de recursos adicionais pela Polícia, o que se torna mais provável à medida que aumenta a confiança na Polícia.

Outro obstáculo é percebido nos lugares em que os sindicatos policiais vêm ganhando força. Como, a partir dos anos 1960, os sindicatos tornaram-se mais poderosos nos Estados Unidos, Skolnick e Bayley (2002:81-82) ressaltam que não se pode desprezar o que os sindicatos pensam sobre o policiamento, e constataam que há certa resistência à polícia comunitária. Eles indicam alguns aspectos da resistência oferecida pelos sindicatos policiaes, entre os quais pode ser mencionado o fato de os líderes sindicais entenderem que o policiamento comunitário significa uma ameaça ao adequado papel da polícia (Skolnick e Bayley, 2002:82). A “Vigilância de Bairro” é considerada, muitas vezes, como um “substituto” da polícia; uma ameaça ao profissionalismo, pois os policiais são treinados para lidar com o crime, através da repressão ou prevenção, e não querem a interferência do cidadão nessa área; uma ameaça aos próprios sindicatos, caso signifique uma redução do efetivo policial (Skolnick e Bayley, 2002). Tudo indica que esse último fator, a redução do número de policiais, está diretamente ligada à utilização de civis no policiamento, na realização de tarefas rotineiras ou preliminares que não envolvam o uso da força, uma prática comum no policiamento comunitário, justificável pela importância da participação da sociedade e pela falta de recursos necessários nos departamentos de polícia. Os demais fatores, por sua vez, parecem estar atrelados à própria cultura tradicional de polícia, disseminada por toda a sociedade e, conseqüentemente, entre os sindicalistas.

A designação de dois policiais para cada viatura de polícia, uma marca da polícia (profissional) moderna, aparece como uma dificuldade pelo fato de contribuir ainda mais para a carência de mão-de-obra (Skolnick e Bayley, 2002:84, 85). Embora a

viatura com dois policiais possa dar origem a uma sensação de segurança e prazer no trabalho entre aqueles que estão policiando, também pode gerar, conforme Skolnick e Bayley (2002), um distanciamento em relação à população que está sendo policiada, pois os dois policiais que estão percorrendo a cidade juntos, dentro de uma viatura, tendem a restringir suas relações àquela comunidade móvel. Como demonstrado em vários experimentos, a utilização de dois policiais por viatura não interfere na produção policial e, com o advento de recursos tecnológicos, os policiais podem obter auxílio rápido em qualquer situação de perigo, a adoção do patrulhamento com um policial por viatura seria um caminho para a resolução de parte dos problemas de carência de mão-de-obra que afetam muitos departamentos de polícia.<sup>229</sup>

A responsabilização do comando envolve a discussão acerca da centralização ou não das organizações policiais.<sup>230</sup> À medida que aumenta a centralização e a hierarquia do sistema de responsabilização de determinado departamento, maior a dificuldade de introduzir o policiamento comunitário. O policiamento comunitário possui como pressuposto básico um certo grau de descentralização da autoridade para as “minidelegacias” e postos de policiamento de bairro. A responsabilização da polícia, no policiamento comunitário, passa a ser exercida também perante a comunidade, enquanto os departamentos altamente centralizados e hierarquizados só admitem a obediência do policial perante o comando – conforme o previsto nas leis e regulamentos. Para destacar a necessidade de modificações nessas estruturas organizacionais altamente centralizadas, Skolnick e Bayley (2002:85) enfatizam que o policiamento comunitário não implica necessariamente a perda da autoridade política centralizada e, muito menos, da responsabilização centralizada.<sup>231</sup> Além de viabilizar a operacionalização das atividades da Polícia, já que passa a ser imprescindível a concessão de um maior poder de decisão e maior liberdade aos chefes e aos policiais de ponta que integram os postos

---

<sup>229</sup> Os autores citam os departamentos de polícia da Califórnia como um exemplo dos benefícios da utilização de viaturas com um policial para a questão da mão-de-obra (2002:84-85).

<sup>230</sup> Sobre a fragilidade do controle centralizado, ver Moore (2003:164).

<sup>231</sup> O Chefe Raymond Davis, de Santa Ana, Califórnia, citado pelos autores, delegava uma autoridade considerável aos comandantes de área e aos sargentos na implementação de uma filosofia de policiamento comunitário ou na escolha da estratégia geral – designando, por exemplo, um maior número de policiais para as rondas a pé em determinados bairros ou ruas, de acordo com as necessidades de cada área -, mas essa mesma estratégia geral colocava limites importantes no arbítrio dos comandantes e sargentos; esses comandantes não poderiam evitar a responsabilidade pelas rondas de bairro a pé, pela “Vigilância do Bairro”, pela educação preventiva do crime etc. (2002:86).

de polícia locais, a responsabilização é proposta como um mecanismo adicional de controle do trabalho policial.

Um fator que também representa uma dificuldade para a implementação do policiamento comunitário, a estrutura de recompensas está ligada à forma como é medida a eficácia individual do policial. No policiamento tradicional predomina a aferição da eficácia pelo número de detenções, prisões por crimes, apreensões, índices de solução de crimes, revistas nas ruas, multas de trânsito etc (Skolnick e Bayley, 2002:86). A preferência por tais métodos de “controle da qualidade” dos serviços prestados pelos policiais poderia estar relacionada, em parte, à dificuldade de desenvolver um conjunto de critérios que consiga medir essa eficácia de forma convincente (Skolnick e Bayley, 2002). No policiamento comunitário, conforme observam Skolnick e Bayley (2002), além de ser impossível verificar a quantidade de crimes que um policial contribui individualmente para prevenir, seu sucesso envolve o início de mudanças sutis no comportamento e nas atitudes da comunidade. Somente será possível, de acordo com esse entendimento, convencer os policiais de ponta a se dedicarem ao policiamento comunitário quando as forças policiais lançarem mão de recompensas que valorizem: o entusiasmo do bairro em relação à autodefesa; a maior inclinação das pessoas para fazer “denúncias” para a polícia; o engajamento dos policiais em aumentar sua eficácia; a capacidade das vítimas de se recuperar mais rapidamente dos “traumas”; a sensação de eficácia contra o crime por parte dos cidadãos; a satisfação da comunidade em relação ao trabalho policial; a confiança entre os vizinhos; a diminuição do medo do crime; e o aumento do senso de colaboração com a polícia (Skolnick e Bayley, 2002:86, 87). Mais um desafio, portanto, para os defensores do policiamento comunitário é o convencimento dos governantes, secretários de segurança e administradores de polícia a respeito da necessidade de se adotar critérios de mensuração de eficácia e concessão de recompensas distintas do que se costuma ver nas agências policiais modernas. Os meios convencionais já se mostraram inadequados e tendem a reforçar o entendimento do policial de que seu mandato se restringe às atividades repressivas de controle ao crime.

As expectativas do público em relação à polícia constituem, ao mesmo tempo, um meio e um fim para o policiamento comunitário. Um meio porque uma das características do policiamento comunitário, que o tornam diferente do modelo

tradicional, é a proximidade, o apoio, a participação e confiança do público nas estratégias de prevenção ao crime e à desordem. Um fim pelo fato de o policiamento comunitário se apresentar como uma alternativa para melhorar a qualidade geral de vida do cidadão e levá-lo a acreditar que a polícia se preocupa com seus problemas e é capaz de resolvê-los. A satisfação do público tende a refletir positivamente na percepção que as pessoas têm da eficácia policial e, conseqüentemente, tende a melhorar a imagem da polícia. No entanto, algumas questões acabam dificultando esse processo. Segundo Skolnick e Bayley (2002:87), muitas vezes os cidadãos preferem modos mais tradicionais de policiamento, por ser aquilo que eles estão acostumados a ver - normalmente as pessoas não estão interessadas em se relacionar com o policial. Essa preferência os leva a crer que o policiamento comunitário está interferindo no padrão das capacidades de combater o crime (Skolnick e Bayley, 2002). Muitos segmentos da sociedade ainda associam a polícia a uma instituição essencialmente repressiva (Skolnick e Bayley, 2002). Os autores (2002:87-88) atentam, ainda, para o fato de tal resistência do público ser utilizada por policiais tradicionais, que se ressentem da mudança e desejam retornar aos velhos modos de patrulhamento preventivo em viaturas com dois policiais, para difamar o policiamento comunitário. Certamente, e isso foi demonstrado nas experiências descritas no capítulo anterior, muitas vezes a implantação ou a continuidade do modelo de policiamento comunitário é dificultada por meio da utilização desses argumentos por governantes, administradores de polícia e policiais de ponta.

A falta de integração entre as iniciativas de prevenção do crime do policiamento comunitário e as atividades de investigação e controle do crime do policiamento tradicional também compromete o sucesso do policiamento comunitário. A integração é essencial para possibilitar a troca de informações entre essas atividades – as iniciativas de prevenção tendem a facilitar a investigação e o controle do crime pelo departamento – e evitar que haja disputa por espaço entre os comandos. Conforme verificado nos programas de policiamento comunitário exemplificados nessa dissertação – EUA, Belo Horizonte (MG) e Copacabana (RJ) -, quando o policiamento comunitário é introduzido em uma unidade do departamento de polícia, as chances de haver resistência por parte dos membros de outras unidades aumentam. Promover a integração entre as atividades de um e outro não significa, entretanto, deixar o policiamento comunitário sob a

responsabilidade das unidades operacionais. Skolnick e Bayley (2002:88) ressaltam que se o policiamento comunitário for entregue aos cuidados das unidades operacionais, elas poderão negligenciá-lo em favor das atividades tradicionais. Uma solução seria, conforme verificado pelos autores (2002:88-89) ao observarem a polícia de Detroit, criar um comando separado para o policiamento comunitário, e que preste contas diretamente ao chefe – ao comando geral.

Analisando o impacto das Unidades de Relações Comunitárias criadas pelos departamentos de polícia dos Estados Unidos, na década de 1960, Bittner (2003:208-210), atesta que, embora, de fato, tenha levado ao estabelecimento de relações de confiança genuínas entre alguns policiais e alguns líderes dos grupos discriminados, onde foi bem sucedida, a experiência resultou em um isolamento dos esforços no departamento policial. Esse isolamento deveu-se, principalmente, segundo o autor (2003:210), ao fato de os policiais que conseguiram estabelecer ligações compreensíveis viáveis e recíprocas com as pessoas que viviam nos guetos [*ghettos*], áreas deterioradas [*skid rows*] e nos distritos de risco [*tenderloin districts*] terem sido vistas freqüentemente por seus colegas como tendo se juntado à “oposição” ou como estando engajados com uma atividade que nada tem a ver com o trabalho policial.

Moore (2003:152-153), por sua vez, entende que a concentração da responsabilidade por relações eficazes com a comunidade em “esquadrões” especiais gera quatro conseqüências: o isolamento de uma função em uma unidade especializada faz com que ela fique vulnerável ao ridículo organizacional, como aconteceu com unidades de relações comunitárias, que ficaram conhecidas como esquadrão “sorri e acena” ou “esquadrão de castigo”; o restante do departamento parece livre da responsabilidade de aumentar a qualidade das relações com a comunidade; quando a unidade de relações comunitárias consegue obter informações importantes acerca das preocupações da comunidade ou da forma como a comunidade pode apoiar os policiais comunitários, dificilmente essas observações são ouvidas dentro do departamento; o departamento deixa de procurar outros meios de melhorar as relações com a comunidade, por entender que o que está sendo feito pela unidade de operações comunitárias é suficiente.

O último obstáculo ao desenvolvimento do policiamento comunitário destacado por Skolnick e Bayley (2002:90-91) é aquele que se torna cada vez mais presente em

áreas urbanas demograficamente complexas e com crescente diversidade étnica: o estabelecimento de vínculos entre a polícia e os cidadãos que ela serve e entre os diferentes setores identificáveis do público.<sup>232</sup> Essa dificuldade impede a existência da reciprocidade polícia-comunidade, essencial ao policiamento comunitário, tendo em vista a intolerância e os ressentimentos dos membros que integram os mais diversos grupos minoritários. Entretanto, os autores (2002:92) entendem que as forças policiais podem tentar resolver, ou amenizar, essas diversidades através de normas mais amplas de decoro e segurança para cada bairro separadamente.<sup>233</sup>

Para reduzir as ambigüidades existentes na comunidade, as quais representam um obstáculo para a criação das relações de reciprocidade entre a polícia e a comunidade, seria preciso atentar para o objetivo do policiamento comunitário. De acordo com Bittner (2003:211), mais do que mudar as pessoas, é a mudança do alinhamento entre as pessoas (e entre as partes da sociedade) que define o objetivo do policiamento comunitário. Portanto, caberia à polícia, para tornar as relações entre os membros da comunidade – a expressão comunidade abrange, aqui, tanto os grupos pertencentes ao mesmo bairro como os grupos de bairros distintos - menos conflituosas, estabelecer algumas normas gerais a serem seguidas por cada grupo distinto.

Para melhor compreender porque o policiamento comunitário ainda é evitado por muitos, não obstante se apresentar entre as melhores alternativas às crises pelas quais passa a polícia em tempos de democracia, todos aqueles que defendem a formação de uma polícia democrática carecem da apreciação do maior número possível de experimentos. Somente analisando os casos concretos parece possível a identificação dos obstáculos comuns e, conseqüentemente, do planejamento das medidas necessárias para vencê-los.

Como qualquer reforma, pelo fato de rediscutir valores e comportamentos até então considerados imutáveis, oferece muitas resistências, não seria diferente com uma reforma que se propõe à democratização das instituições policiais. A intensidade com

---

<sup>232</sup> Os autores se referem à diversidade étnica, mas outras ainda podem ser mencionadas, como as diversidades sócio-econômicas.

<sup>233</sup> Para falar do território apropriado a ser considerado quando se tratar dos limites da administração no policiamento comunitário, Skolnick e Bayley (2002:91-92) recordam-se de Gerald D. Suttles, pelo fato deste autor definir “o bairro defendido” como “a menor área que possui uma identidade corporativa reconhecida tanto por seus membros como pelos que estão fora dele [...] uma área para a qual as pessoas se retiram para evitar um aumento nos riscos de insultos ou de ofensas que poderiam sofrer ao se movimentarem para fora dali”.

que essas resistências aparecem depende de vários fatores, como a formação política, social, econômica e cultural do Estado.

Os interessados no policiamento comunitário não pretendem defender sua perfeição, muito menos afirmam que ele representa a solução para todos os problemas envolvendo a segurança pública. Considerando as limitações e as perguntas ainda sem resposta sobre o policiamento comunitário, demonstram os pesquisadores e todos aqueles – governantes, administradores de polícia – que constataram a ineficácia do policiamento estritamente repressivo nas sociedades democráticas, que o policiamento comunitário pode modificar pontos cruciais atinentes ao policiamento tradicional. Por outro lado, ressaltam que o policiamento comunitário não surgiu para substituir o modelo tradicional, mas para redirecionar suas prioridades, aumentando a eficácia das estratégias utilizadas pelos policiais na prevenção do crime, da violência e da desordem, e produzindo muitos outros efeitos positivos já mencionados nos capítulos anteriores.

#### 4.1. Dúvidas inerentes à implantação do policiamento comunitário

Inúmeras dificuldades ou resistências são encontradas, em maior ou menor grau, nos países em que o modelo de policiamento comunitário vem sendo experimentado nas duas últimas décadas. Essas dificuldades traduzem-se, muitas vezes, em dúvidas relacionadas aos possíveis efeitos do policiamento comunitário.<sup>234</sup> Por outro lado, a filosofia e as estratégias do policiamento profissional ainda são defendidas entre governantes, administradores de polícia e diversos segmentos da sociedade. Essas pessoas afirmam que o policiamento comunitário pode trazer sérios riscos à segurança pública, ao papel da polícia e aos valores legais das sociedades democráticas.

O policiamento comunitário propõe mudanças substanciais na forma de pensar e operacionalizar a segurança pública. Muitos valores abandonados ou negligenciados no momento em que o modelo profissional se desenvolvia nos Estados Unidos – início do século XX – começaram a ser resgatados pelo modelo comunitário. Skolnick e Bayley

---

<sup>234</sup> Skolnick e Bayley (2002:101-107) referem-se a essas dúvidas como possíveis deficiências do modelo comunitário.

(2002:109), por exemplo, entendem que, como o “novo” modelo prevê mudanças profundas nos papéis costumeiros da polícia, parece apropriado levantar algumas questões mais amplas sobre o papel da polícia em uma sociedade livre e democrática.

Tendo em vista as discussões e questionamentos colocados em torno dos benefícios e limitações do modelo comunitário, parece ser importante destacá-los. Algumas dúvidas ainda persistem, por diversos motivos. Um deles é o fato de as idéias do modelo comunitário terem recebido maior estímulo recentemente - na década de 1980. Outro motivo está ligado à “relutância” em preservar o modelo tradicional, o que, entre outros fatores, acaba afetando o desenvolvimento de avaliações que consigam dar conta de tais questões.<sup>235</sup> Um terceiro motivo estaria vinculado às próprias mudanças, as quais necessitam de métodos de aferição que atentem para os fatores que interferem no processo de reforma.<sup>236</sup>

Na tentativa de expor as preocupações oriundas do atual período de “transição” para o policiamento comunitário, foram selecionadas aquelas que parecem incitar maiores polêmicas entre pesquisadores e administradores de polícia. A apreciação de cada uma delas permite uma melhor compreensão dos diferentes graus em que o policiamento comunitário vem se desenvolvendo.<sup>237</sup> A seguir serão apresentadas as questões comumente referidas por acadêmicos e reformadores de polícia, o que faremos tomando por base o roteiro utilizado por Skolnick e Bayley (2002:101-117).

1 - O policiamento comunitário e o policiamento para a solução de problemas ameaçam aumentar o poder da polícia e enfraquecem seu compromisso com valores legais?

O novo enfoque dado pelo policiamento comunitário em relação à preservação da ordem – a resolução de problemas locais como uma forma de prevenir o crime e a desordem – carece da participação da polícia e da comunidade. A resolução de muitos problemas depende da cooperação de outras instituições públicas. Para tentar solucionar

---

<sup>235</sup> Sacco (2002:157) destaca a necessidade de desenvolver métodos alternativos para a avaliação do desempenho policial no policiamento comunitário.

<sup>236</sup> Moore et al (2000:248) mencionam uma significativa dificuldade de avaliação. Essa dificuldade deve-se ao fato de os departamentos de polícia serem fortemente influenciados por fatores contextuais – ambiente político, necessidades locais, a história da organização (Moore et al, 2000).

<sup>237</sup> Moore et al, 2000, p. 248.

esses problemas, a polícia passa funcionar como intermediária entre os cidadãos e as demais agências públicas.

A ampliação das funções da polícia e a sua interferência na prestação de serviços atribuídos a órgãos do governo acabam gerando preocupações no tocante aos limites do “poder da polícia”. Skolnick e Bayley (2002:113) afirmam que, com o policiamento comunitário, o aumento relativo do “poder da polícia” em relação às demais agências do governo pode ocorrer de duas formas. A primeira diz respeito à prevenção do crime, a qual, diferentemente da resposta ao crime, é uma atividade que dá para as forças policiais um poder de supervisão quase sem limite, sobre todos os negócios da comunidade e serviços governamentais (Skolnick e Bayley, 2002). A segunda envolve o papel assumido pelo policiamento comunitário frente a outras agências do governo (Skolnick e Bayley, 2002). Os policiais desse modelo de policiamento funcionam como intermediadores das demandas populares, podendo ajudar comunidades a conseguir melhorias de qualidade dos serviços a que têm direito (Skolnick e Bayley, 2002). Entre esses serviços, são citados pelos autores (2002): iluminação das ruas, remoção do lixo, reparos das ruas, recuperação de prédios públicos abandonados, participação em programas contra a evasão escolar.

Tais intervenções tornam-se extremamente importantes para o policiamento comunitário. A melhoria da prestação de serviços públicos contribui para a construção de comunidades seguras, na medida em que propicia um “ambiente” favorável ao controle do crime e da desordem.<sup>238</sup> Por outro lado, o policiamento comunitário busca a “restauração” da confiança do público na polícia, motivo pelo qual a instituição precisa se mostrar solícita às necessidades e interesses dos cidadãos. Conquistando a confiança da comunidade, os policiais encontram menos obstáculos ao estabelecimento de parcerias, o que viabiliza o trabalho conjunto na identificação e resolução de problemas.

Moore (2003:161) tece alguns comentários no que tange à possibilidade de aumento do “poder da polícia” pelo policiamento comunitário. Se o controle formal não está crescendo – se a polícia, por exemplo, permanece indiferente ao problema das drogas e da violência nas ruas da cidade –, a qualidade de vida pode continuar a

---

<sup>238</sup> Bittner (2003:41-69) estuda a preservação da paz em áreas deterioradas. Wilson e Kelling criaram a teoria das “janelas quebradas” [*broken windows*] para discutir os efeitos negativos da deterioração dos espaços públicos na preservação da ordem pública. Parece que a carência de serviços públicos básicos – iluminação pública, restauração de prédios públicos abandonados etc – contribui para a formação de áreas deterioradas.

deteriorar-se para muitos que vivem nas comunidades desamparadas (Moore in Tonry e Morris, 2003). Quando os mecanismos formais de controle se expandem para preencher o vácuo – se a polícia, por exemplo, estabelece o toque de recolher e a limpeza das ruas –, então as condições podem melhorar, mas somente às custas do futuro enfraquecimento dos mecanismos de controle informais ou do aumento da dependência e vulnerabilidade das comunidades locais ao controle do estado (Moore in Tonry e Morris, 2003).

Melhor do que o crescimento do controle formal ou o seu enfraquecimento, afirma Moore (2003), seria a utilização dos controles formais para criar o fortalecimento do controle social informal. Esta abordagem é recomendada pelo policiamento comunitário, ao lidar com problemas sociais e estimular o envolvimento dos cidadãos na construção da “comunidade”. A filosofia do policiamento comunitário parece se identificar com a observação do autor. O modelo comunitário não tenta justificar suas estratégias unicamente com a necessidade de controlar o crime. A comunidade é um fim a ser alcançado pelo fato de ser compreendida sua existência como pressuposto da formação de mecanismos de controle social.<sup>239</sup>

2 – O policiamento comunitário, ao se libertar da preocupação estrita com a lei e voltar a entrar em contato com as preocupações da comunidade, possibilitará o retorno ou o aumento da corrupção e da discriminação?

O policiamento comunitário orienta-se pela necessidade de maior liberdade ao policial para lidar com os problemas da comunidade. Skolnick & Bayley (2002:104) questionam se o policiamento comunitário, ao providenciar a aproximação entre a polícia e as pessoas e descentralizar o comando, implica na diminuição do controle do departamento sobre as atividades diárias dos policiais. O menor controle daria origem às oportunidades para a corrupção (Skolnick e Bayley, 2002). Ressaltam os autores (2002) que pelo fato de a corrupção ser uma atividade essencialmente escondida, se realmente houver, seguramente não vai ser relatada.

Skolnick e Bayley (2002:105) afirmam que quando a conduta dos policiais do policiamento comunitário é exemplar, a independência de sua base de poder não vai se

---

<sup>239</sup> Moore (2003:161-162) ressalta, ainda, que uma das razões para a criação de forças públicas foi a produção de uma alternativa às vinganças particulares e, nos esforços de controle, o aumento da justiça geral. Ele também defende a expansão do policiamento comunitário como uma forma de “frear” o aumento do policiamento privado, o qual, certamente, será marcado pela injustiça e pelo desprezo aos direitos humanos (2003:161).

tornar uma causa de preocupação. No entanto, se quiserem usar os fundos de modo ilegal, aceitar subornos, abusar da autoridade, ou tolerar violações da lei, vão estar mais bem posicionados para se furtarem às atuações disciplinares (Skolnick e Bayley, 2002).

Os autores (2002) dizem, ainda, que tudo que sabem sobre a corrupção sugere que, nos lugares onde ocorreu, ela já havia sido institucionalizada independente do policiamento comunitário. A corrupção parece poder ser atribuída a uma visão – do papel da polícia na comunidade – diferente daquela proposta pelos que defendem o policiamento comunitário (Skolnick e Bayley, 2002). As forças policiais comprometidas com a filosofia do policiamento comunitário reprovam a corrupção, pois têm consciência de que ela destrói a noção construtiva da comunidade (Skolnick e Bayley, 2002:106).

Ao mesmo tempo, existe o risco de o policiamento comunitário ser introduzido em um departamento de polícia que já apresenta um clima e uma expectativa de corrupção (Skolnick e Bayley, 2002:106). Se isso de fato ocorrer, a descentralização associada ao policiamento comunitário poderá vir a facilitar as práticas de corrupção já existentes (Skolnick e Bayley, 2002). O resultado de tal reforma, entretanto, não poderia ser apropriadamente considerado como policiamento comunitário, nem tal corrupção poderia ser atribuída à introdução do policiamento comunitário (Skolnick e Bayley, 2002). Policiais corruptos, como outros corruptos em geral, são capazes de usar qualquer instrumento – o que inclui a filosofia de policiamento comunitário – para conseguir seus objetivos ilegais e seus próprios interesses (Skolnick e Bayley, 2002). Pelo que destacaram os mencionados autores, parece ser pertinente o entendimento segundo o qual o policiamento comunitário não facilitará o aumento da corrupção se houver um efetivo comprometimento dos policiais com a nova filosofia. A corrupção poderá aumentar, sim, se já fizer parte das atividades policiais de determinado departamento de polícia. No entanto, nem mesmo a filosofia e a estrutura organizacional do policiamento profissional parecem ter o poder de impedir o advento de práticas corruptas, quando for essa a intenção dos policiais. Essa última observação se confirma quando verificada a “ilusão” produzida pelas organizações policiais militarizadas - detentoras de um comando centralizado e regras disciplinares rígidas - de que seria possível exercer o controle sobre todas as atividades realizadas pelos policiais diariamente (Bittner, 2003).

Um outro fator relacionado à possibilidade de aumento da corrupção com a implantação do policiamento comunitário é destacado por Dias (2003:82-83). O autor (2003:82) analisa a questão da corrupção no CPOP de Nova York, mencionando a conclusão do *Vera Institute of Justice*, a partir do entendimento dos supervisores do referido programa. De acordo com os supervisores, não obstante existirem maiores oportunidades para “formas menos graves de corrupção”, não foi detectada uma especial propensão dos policiais comunitários para esse tipo de conduta (Dias, 2003). A principal explicação para esse fato estaria, conforme o relatado pelos supervisores, no alto grau de exposição dos policiais em suas atividades diárias com a população de um mesmo local:

“Em realidade, eu penso que deve ser mais difícil para um policial comunitário pelo fato de todos o conhecerem. Ele não é uma pessoa sem rosto que está percorrendo as ruas em uma viatura. Uma coisa é você achar alguém que você não conhece, outra coisa é se esta pessoa é alguém que você vê diariamente. Há também o fato de que ele está lá todos os minutos. Ele não pode fazer o que quiser e depois ir embora. Não é patrulhamento tradicional” (Dias, 2003, pp. 82, 83).

Logo, no policiamento comunitário a ênfase no estabelecimento de relações estreitas entre Polícia e a comunidade, e o fato de os policiais de ponta serem observados diariamente por seus “clientes”, representa um instrumento eficaz para a redução da corrupção ou outras práticas abusivas. A permanência do policial comunitário no bairro em que fora alocado torna mais difícil esse tipo de comportamento, tendo em vista que o policial é conhecido de todos e normalmente tem consciência de que suas atividades estão constantemente sob os olhares da população local.

A possibilidade de discriminação dos cidadãos que não são considerados populares também é destacada por Skolnick e Bayley (2002:111-113). Eles entendem que o policiamento comunitário provavelmente diminuirá a proteção oferecida pela lei às pessoas impopulares (Skolnick e Bayley, 2002:111). No modelo comunitário o povo é mobilizado para a prevenção do crime, incluindo-se nesse processo a vigilância e a informação sistemáticas (Skolnick e Bayley, 2002). Os autores (2002) fazem menção aos programas de “Vigilância de Bairro”, nos quais os membros – da comunidade local – são encorajados a denunciar pessoas e atividades suspeitas. Pode se tornar indistinta, nessas circunstâncias, a linha entre a proteção da comunidade e a intimidação (Skolnick e Bayley, 2002:111, 112).

Os autores (2002:112) questionam, ainda, se será possível construir, nas comunidades, um modelo de policiamento comunitário que proteja os direitos das minorias consideradas como ameaçadoras aos interesses da maioria.<sup>240</sup> Eles salientam a necessidade de garantir a qualidade de proteção desses direitos, produzida pelo modelo comunitário (Skolnick e Bayley, 2002:113). A utilização de critérios eficazes de responsabilização e avaliação mostra-se importante, nesse momento, para verificar se os direitos de todo cidadão estão sendo respeitados.

Compreensível a preocupação de Skolnick e Bayley (2002) no tocante à atuação discriminatória do policial. No entanto, não parece que o tratamento diferenciado dado pela polícia aos cidadãos esteja relacionado ao policiamento comunitário. O policiamento comunitário propõe o respeito e a proteção dos direitos e garantias individuais do cidadão pela polícia, o que requer a mudança de valores culturais arraigados nas instituições policiais e em alguns segmentos sociais. Ao contrário, o policiamento comunitário pode contribuir para a diminuição das tensões sociais e amenizar as divisões existentes na sociedade, e intensificadas pela Polícia durante quase toda a sua existência – ao criar estereótipos e tratar de forma seletiva os diferentes grupos sociais (Bittner, 2003).

Moore (2003:162) afirma que não está bem claro como o comprometimento com os valores legais de justiça, imparcialidade e respeito pelos direitos individuais podem ser afetados por uma troca para o policiamento comunitário ou o policiamento orientado para a solução de problemas. Segundo ele, o receio dos críticos somente faz sentido quando se trata de departamentos de polícia que nunca puseram os valores legais em primeiro lugar (Moore in Tonry e Morris, 2003).<sup>241</sup>

Afirma Moore (2003) que os valores têm sido impostos de fora, ao invés de serem adotados dentro dos departamentos. Parece importante que, para dirigir as operações de seus departamentos, muitos chefes de polícia – que comprometeram seus departamentos

---

<sup>240</sup> Os autores (2002:112) deram o exemplo de delegacias policiais em lugares pouco povoados da Austrália, onde o policiamento é feito por um ou dois policiais, e a distância em relação à delegacia de apoio é enorme. Nesses lugares, os policiais percebem que dependem do apoio das pessoas do local para preservar a ordem pública (Skolnick e Bayley, 2002). Esse apoio se dá por meio de uma aliança tácita entre os policiais e os brancos da cidade, em detrimento dos aborígenes (Skolnick e Bayley, 2002).

<sup>241</sup> Conforme já foi enfatizado, Moore (2003:162-163) destaca que, na melhor das hipóteses, a conquista do policiamento profissional estimulando os valores legais nos departamentos de polícia tem sido incompleta. Em muitos departamentos, valores legais ainda são vistos mais como restrições opressivas, do que objetivos importantes a serem expressos e protegidos em operações policiais (Moore in Tonry e Morris, 2003).

com o policiamento comunitário e com o policiamento para a resolução de problemas – tenham passado um tempo desenvolvendo declarações explícitas de valor, e que a proteção de valores constitucionais apareça de forma ainda mais predominante nessas declarações do que nas declarações de muitos outros departamentos de polícia (Moore in Tonry e Morris, 2003). Segundo o autor (2003), essas declarações não são o mesmo que um compromisso cultural, mas contribuem para a criação da cultura que dá apoio a esses valores. Ao lidar com conflitos entre grupos com interesses distintos e queixas razoáveis, a polícia vai poder descobrir por si só as razões pelas quais não pode se comportar de forma ilegal, e pode acabar transmitindo aos cidadãos porque também eles, cidadãos, devem desenvolver tolerância pelos direitos dos outros (Moore in Tonry e Morris, 2003).<sup>242</sup>

Ainda tratando da adesão à legalidade nas estratégias de policiamento e sua relação com a filosofia democrática e a estratégia de policiamento, merecem atenção as considerações de Sherman (2003:192), que se convenceu de que, embora o direito dado aos cidadãos de escolher os alvos para o controle do crime pela polícia na estratégia reativa possa parecer igualitário, diversas “polarizações de seleção” indicam o contrário. Alguns exemplos são citados pelo autor (2003): muitas vezes as vítimas de crime nunca chamam a polícia, por medo de retaliação ou outro motivo; pessoas acusam inimigos e parentes falsamente, usando a polícia para resolver brigas particulares; quando se trata da decisão de cidadãos em se queixar dos outros, o policiamento reativo é totalmente vulnerável a preconceitos raciais, de classe, religiosos, sexuais e étnicos.

Não há, aqui, o intuito de desconsiderar os riscos que envolvem as estratégias proativas de policiamento. No que toca à polícia, diz Sherman (2003), o policiamento proativo é igualmente vulnerável a preconceitos, e tem a desvantagem adicional de uma potencial discriminação sistemática contra alguns grupos étnicos ou políticos. O que se quer é atentar para os malefícios do policiamento pautado exclusivamente nas estratégias reativas, acrescentando-se que, apesar de as pesquisas mostrarem alguma persistência de polarização de seleção na estratégia proativa, mesmo com os critérios mais objetivos de escolha de alvos, o resultado é inquestionavelmente menos

---

<sup>242</sup> Moore (2003) argumenta que o enfoque absoluto na eficácia do controle do crime encoraja a polícia a ver os valores legais mais como restrições, do que como objetivos. Se a responsabilidade maior da polícia fosse ordenar as relações na comunidade, ela poderia, com maior frequência do que agora, achar que os valores legais são guias úteis para uma conduta apropriada.

tendencioso do que a seleção puramente reativa (Sherman in Tonry e Morris, 2003:192-193).<sup>243</sup>

### 3 – O acesso ao policiamento comunitário será distribuído de maneira justa?

Tentando esclarecer essa preocupação, Skolnick e Bayley (2002:116) referem-se ao risco de haver uma exacerbação do dualismo que está ocorrendo nos benefícios do policiamento nas sociedades modernas. Segundo os autores (2002:116), os policiais relatam ter grande dificuldade em organizar esforços para a prevenção do crime, em provocar respostas responsáveis providas da comunidade, e obter informação mais confiável entre pessoas pobres e sem escolaridade do que entre pessoas mais afluentes e profissionais.<sup>244</sup>

Eles afirmam que o policiamento comunitário, depois do período de alguns anos, pode vir a distribuir-se de maneira socialmente injusta e até mesmo geograficamente equivocada (Skolnick e Bayley, 2002). Pode vir a ser o modelo utilizado para a classe educada e afluenta, enquanto o modelo reativo tradicional do policiamento permanece como a norma para as classes baixas, mais pobres e com pouca escolaridade (Skolnick e Bayley, 2002).

Os autores (2002:117) concluem salientando a necessidade de serem feitos esforços extremos para se implantar o policiamento comunitário entre os pobres – como aconteceu em Detroit e Santa Ana.<sup>245</sup> Caso contrário, o modelo pode não conseguir uniformizar a qualidade de proteção e segurança e, além disso, reforçar o dualismo existente tanto na maneira como na eficácia do policiamento (Skolnick e Bayley, 2002). No Brasil, todos aqueles que se interessam pela consolidação do policiamento comunitário freqüentemente se deparam com esse problema. Uma das maiores preocupações referentes à criação da polícia comunitária nas polícias militares brasileiras é a sua extensão a regiões abandonadas pelo poder público, desprovidas de recursos mínimos necessários ao desenvolvimento das estruturas sociais. Não constitui

<sup>243</sup> De acordo com Sherman (2003:192), usando critérios objetivos para a seleção de alvos, a estratégia proativa pode chegar bem perto do policiamento igualitário, dando, a todos os indivíduos na mesma situação, oportunidades iguais de serem selecionados como alvos.

<sup>244</sup> Autores (2002:116) afirmam que em alguns programas de “Vigilância de Bairro” os policiais destacaram a obtenção de melhores resultados em comunidades etnicamente homogêneas, relativamente afluentes, e de classe média.

<sup>245</sup> Skolnick e Bayley analisam, em 1986, as mudanças nas polícias de Detroit e Santa Ana, entre outras, no livro *Nova Polícia: Inovações nas Polícias de Seis Cidades Norte-Americanas*, São Paulo, Edusp, 2001.

um fato isolado a alegação, por parte de algumas autoridades públicas e de administradores de polícia, de que nessas áreas – também denominadas áreas deterioradas – seria necessário, antes de pensar na implantação do policiamento comunitário, “acabar com a criminalidade violenta” e “eliminar as organizações criminosas”. A experiência de Copacabana (RJ), por exemplo, não abarcou as áreas do bairro em que estão localizadas as favelas. O programa de policiamento comunitário de Belo Horizonte (MG), apesar de ter sido criado para atender dois grupos sociais distintos – a população das áreas nobres da cidade e a população das regiões pobres -, acabou sendo considerado um policiamento particular ou privado, tendo em vista a ênfase no apoio logístico.

Mastrofski (2002:216) afirma que até onde os pesquisadores – Friedman, 1994; Mastrofski, 1988; Rosenbaum, 1988; Skogan, 1990, entre outros – e demais interessados na consolidação do policiamento comunitário puderam observar, os aspectos técnicos da parceria da polícia com o público são carregados de problemas. Esses aspectos se dividem em duas categorias gerais: dificuldade na implementação dos programas de “parceria”, e, quando implementados, se de fato funcionam, ou não, para tornar as comunidades mais seguras (Mastrofski in Brodeur, 2002). Considerando a percepção do avaliador, o autor (2002) entende ser possível uma das duas hipóteses a seguir: a) a insuficiência de dados impede que seja verificada a alteração da eficácia policial a partir da criação da polícia comunitária; b) em determinados momentos alguns programas funcionam sob certas condições – normalmente nas áreas em que não haja grande incidência de crime, desordem e pobreza. A segunda hipótese levantada pelo autor pode gerar problemas ainda maiores aos implementadores do policiamento comunitário. A exclusão das áreas “assoladas” pela criminalidade violenta – áreas que costumam ser referidas como sendo do domínio do crime organizado - ou de grande tensão social pode gerar insatisfações ainda maiores do público. Nesse caso, a polícia comunitária pode ser apontada como um privilégio conferido a determinados grupos sociais e aumentar as tensões sociais e hostilidades entre os membros de grupos distintos e entre alguns grupos e a Polícia. Os bairros mais problemáticos, geralmente abandonados pelo poder público, que Mastrofski (2002) denomina “bairros fechados” [“defended neighborhoods”], normalmente são os que apresentam maior necessidade de parcerias entre a Polícia e a comunidade. No entanto, afirma o autor (2002), esses

bairros geralmente constituem as áreas em que existe maior probabilidade de conflitos mais rancorosos.

No mesmo sentido a observação de Skogan (2002:120), segundo o qual em uma avaliação de alguns programas de policiamento comunitário, nos anos 1990, o Instituto Vera de Justiça descobriu que os policiais comunitários tiveram muita dificuldade em estabelecer um relacionamento sólido com os moradores dos bairros. Essas dificuldades estão associadas, em parte, às hostilidades, alimentadas por décadas, entre os moradores das comunidades pobres ou minoritárias e a polícia (Skogan in Brodeur, 2002). O autor (2002:121) afirma, ainda, que “análises dos impactos do programa indicaram que seus efeitos ficaram confinados aos brancos, enquanto as vidas dos outros moradores das áreas heterogêneas do programa não eram afetadas”. Duas justificativas são apresentadas para tentar explicar essas diferenças: 1) a posição favorável dos proprietários brancos para tirar vantagem dos recursos de que o programa dispunha para seus bairros; 2) como a administração do programa permitia que os policiais selecionassem e escolhessem as populações que seriam beneficiadas pelos programas, eles normalmente optavam pelas áreas onde se sentiam mais bem recebidos e onde seus esforços iniciais pareceriam mais eficazes porque a população estava envolvida (Skogan in Brodeur, 2002). A segunda razão aqui apresentada alerta para uma questão importante, que se refere ao papel da administração na condução dos programas de policiamento comunitário. Não pareceu acertada, pelo menos não inicialmente, a permissão para que os próprios policiais escolhessem as áreas a serem alcançadas pelo programa. Os administradores dos departamentos de polícia em que fora criada a polícia comunitária poderiam contribuir para o fornecimento mais igualitário dos serviços prestados pelo programa. Para isso, seria necessária a escolha prévia das áreas em que a proximidade entre a polícia e a comunidade, no sentido de estabelecer relações de confiança e unir esforços para a identificação e solução dos problemas locais, se mostrasse mais urgente.<sup>246</sup> O fato de se tratar de áreas em que geralmente são maiores as resistências à aproximação da Polícia, as desconfianças e o medo da população local em manter qualquer contato com os policiais, deveria chamar a atenção dos governantes e administradores de polícia para a necessidade de mudança da imagem da Polícia junto a esses grupos sociais. Nessas áreas, mais do que naquelas em que é observada a

---

<sup>246</sup> Os administradores de polícia continuavam a incidir nos mesmos erros, já constatados por Bittner (2003) ao analisar os impactos das “Unidades de Relações Comunitárias” na década de 1960.

existência de um certo suporte da administração pública no tocante a serviços essenciais à qualidade geral de vida da população, mostra-se urgente a introdução de um policiamento democrático.

Para considerar o equívoco do entendimento segundo o qual os serviços policiais se dirigem preferencialmente aos grupos sociais que constituem a denominada “comunidade boa”, Stanley Vanagunas (2002:48-51) refere-se, no texto *Planejamento dos Serviços Policiais Urbanos*, ao planejamento social do trabalho policial. Para tanto, o autor (2002:50-51) cita as palavras de Herbert Gans:

“Quando se trata de fazer um planejamento que envolva populações heterogêneas, entretanto, e o interesse público for difícil de ser determinado, [o planejador] deve tomar uma posição política e propor a alocação de recursos de modo tal que os maiores benefícios se destinem àquelas pessoas, grupos de interesse e comunidades que ele percebe serem os mais necessitados de benefícios públicos”.

Os comentários tecidos por Vanagunas e Gans baseiam-se na constatação de que os pobres representam a classe urbana que mais necessita dos serviços policiais (Vanagunas, 2002:50).<sup>247</sup> A população das áreas abandonadas pelo poder público - nas quais a qualidade geral de vida mantém-se em níveis baixíssimos - não pode permanecer fora dos planos de reforma de governantes e administradores de polícia. Nessas regiões é ainda mais visível a impropriedade das estratégias convencionais, essencialmente repressivas, de policiamento, tendo em vista os efeitos desastrosos normalmente causados por intervenções policiais violentas e discriminatórias.

Apesar das dificuldades encontradas por seus implementadores em estabelecer relações sólidas entre os policiais e a comunidade, especialmente nos bairros pobres ou minoritários, não se poderia afirmar que os programas de policiamento comunitário fracassaram nesse aspecto. O que foi estudado até aqui sobre o impacto dos esforços dos policiais em ir até o cidadão, tentar vencer as barreiras, construídas e mantidas por décadas, que separavam a Polícia dos seus “clientes”, indica que muitos resultados positivos foram obtidos. Mostra-se acertada a observação de Mastrofski (2002:215) de que os conselhos consultivos do cidadão transmitem um sentido de acesso, participação e propriedade desta poderosa agência estatal. Pelo que se extrai das considerações

<sup>247</sup> O autor (2002:50) menciona o *National Crime Survey* [Levantamento Nacional sobre o Crime] para demonstrar que a vitimização criminal nos EUA, especialmente a decorrente de crimes mais sérios e violentos, está relacionada com classe econômica. No primeiro capítulo desta dissertação foram citados alguns estudos sobre vitimização e índice de criminalidade no Rio de Janeiro, ficando demonstrado que os membros das classes pobres estão entre as maiores vítimas de crimes diversos.

tecidas por diversos autores, de fato o policiamento comunitário muitas vezes não pode ser implantado de forma redistributiva, independentemente do grupo social a que pertence o cidadão. No entanto, essa dificuldade não está relacionada ao novo modelo, mas constitui uma herança deixada aos tempos atuais, sendo oriunda de décadas de tensões sociais, tratamento diferenciado, discriminações e injustiças. Uma das finalidades do policiamento comunitário é a redução paulatina dessas divisões, para que se possa vislumbrar a adesão dos princípios democráticos e desejada a conformidade entre legalidade e legitimidade pela Instituição policial.

#### 4 – O policiamento comunitário reduz a segurança pública?

Skolnick e Bayley (2002:101) tratam dessa questão referindo-se às incertezas da eficácia da comunidade como co-produtora da ordem pública. Os autores (2002) entendem que há carência de avaliações que servissem de evidência para os prováveis benefícios e deficiências do policiamento comunitário.

As avaliações do programa de “Vigilância de Bairro”, por exemplo, não resolveriam a questão de forma absoluta, pois o policiamento comunitário não se restringe a um programa (Skolnick e Bayley, 2002:102). O programa pode se mostrar mais eficaz em algumas comunidades, dependendo de fatores como a composição demográfica, a solidariedade da comunidade e os métodos empregados tanto para organizar como para dar continuidade à sua introdução (Skolnick e Bayley, 2002). Entretanto, afirmam os autores (2002), o que parece realmente ter-se comprovado como fundamental é o seu encaixe em uma estrutura mais ampla de valor da reciprocidade polícia-comunidade.

O sucesso de alguns programas não pressupõe o de outros, e a extensão com que os programas de policiamento comunitário são implementados varia de acordo com vários fatores locais (Moore et alli, 2000). No entanto, as experiências de policiamento comunitário são utilizadas como uma forma de verificação dos prováveis benefícios do modelo para a produção de segurança pública. Por um lado, o monitoramento e a avaliação do programa se mostra importante para possibilitar a aferição dos benefícios e das principais dificuldades encontradas pelos seus implementadores, bem como para que sejam descobertas suas limitações. O monitoramento e avaliação fornecem,

também, informações que permitem corrigir os erros e ampliar o programa para outras áreas.<sup>248</sup>

## 5 – O policiamento comunitário enfraquece a capacidade de ação das Forças Policiais?

Essa questão origina-se das mudanças promovidas pelo policiamento comunitário no estilo operacional e no treinamento dos agentes policiais. Segundo Skolnick e Bayley (2002:103), essas mudanças suscitam preocupações no tocante à competência dos policiais para enfrentar revoltas e demonstrações públicas. A habilidade do policial comunitário para lidar com essas situações é questionada: “será que a polícia pode colocar luvas de veludo e manter sua mão de ferro?” (Skolnick e Bayley, 2002).

Os autores (2002) rechaçam esse entendimento e discutem a eficácia das estratégias convencionais – repressivas – no controle de situações de revoltas e manifestações populares. A análise dos efeitos produzidos pelas estratégias convencionais da desordem ajuda a responder essa pergunta. Os problemas encontrados pela polícia ao lidar com essas situações sugerem que o treinamento e a disciplina dos policiais são muitas vezes inadequados.<sup>249</sup> Além disso, as estratégias convencionais de controle de revoltas, com a ênfase no uso da violência, aumentam ainda mais a hostilidade do público em relação à polícia. No primeiro capítulo dessa dissertação pode-se constatar que a arbitrariedade e o uso excessivo da força pela polícia para lidar com situações de revolta popular só faziam aumentar as relações já tensas entre os atores sociais e os policiais.

As estratégias do policiamento comunitário incluem a prevenção de revoltas ou, quando isso não é possível, a adoção de métodos adequados ao controle da situação. A adoção de métodos adequados, por sua vez, exclui o recurso a “táticas de enfrentamento” comumente usadas pelos policiais convencionais. O primeiro passo para adquirir essa habilidade é o reconhecimento de que o uso excessivo da força gera efeitos desastrosos – tanto para os cidadãos envolvidos nas manifestações quanto para a própria

---

<sup>248</sup> Greene (2002:194) entende ser essencial o desenvolvimento de um *feedback* [informações] que permita o monitoramento do processo de implantação. O monitoramento e a avaliação vão ser objeto de análise do próximo tópico, onde serão discutidas suas dúvidas e dificuldades.

<sup>249</sup> Os autores (1988:103) reportam-se aos problemas de controle de multidões enfrentados pela polícia norte-americana na década de 1960, oriundos do uso excessivo da força.

polícia. A prevenção das revoltas se verifica no momento em que os policiais conseguem estabelecer relações próximas com os mais diversos segmentos sociais.<sup>250</sup>

Skolnick e Bayley (2002) afirmam, ainda, que um controle eficaz e apropriado de revoltas é atribuído ao uso disciplinado e firme da força, não a uma atitude de “mão armada”. Fazendo menção ao estudo que fizeram sobre as inovações nas polícias de seis cidades americanas, os autores (2002) se referem à polícia da cidade de Santa Ana. Naquela cidade, o relacionamento hostil entre a polícia e as minorias, na década de 1960, estava ligado ao uso excessivo e arbitrário da força por parte da polícia (Skolnick e Bayley, 2002). O sargento Joseph Brann, do Departamento de Polícia de Santa Ana, afirmara que, naquela época, a estratégia de controle do crime expressava-se pela atitude “chutem o rabo deles e peguem os nomes” (Skolnick e Bayley, 2002).

Os princípios do policiamento comunitário não impedem, portanto, o treinamento adequado dos policiais para lidar com situações emergenciais, mas propõem formas mais eficazes de controlá-las. O modelo comunitário também não significa um impedimento para o policial no tocante ao uso da força. A possibilidade do uso da força é inerente ao mandato policial, mas somente o seu uso necessário e comedido.<sup>251</sup>

Para o esclarecimento do papel da polícia em sociedades democráticas, que buscam a preservação da paz por meios pacíficos, merecem destaque as observações de Bittner (2003:139):

“Naturalmente, não é surpresa que uma sociedade comprometida com o estabelecimento da paz por meios pacíficos e com a abolição de todas as formas de violência da estrutura de suas relações sociais (ao menos como uma questão de moralidade e política oficiais) estabeleceria um corpo de funcionários especialmente designados, dotados com o monopólio exclusivo de usar a força de modo contingente, onde as limitações do pretendido falhem no fornecimento de alternativas. Isto é, dada a melancólica conclusão de que a abolição total da força não pode ser atingida, a aproximação mais próxima do ideal é limitá-la como uma confiança especial e exclusiva.”

Considerando que o mandato policial organiza-se em torno de sua capacidade e autoridade para usar a força, Bittner ressalta que a força constitui o último recurso da intervenção policial. O policiamento comunitário sustenta-se exatamente na limitação

<sup>250</sup> Skolnick e Bayley (2002:103-104) afirmam que, quando o policial se aproxima das classes minoritárias para tentar ajudá-las na resolução de seus problemas, as revoltas tendem a diminuir.

<sup>251</sup> Segundo Bittner (2003:240), o policial, e apenas o policial, está equipado, autorizado e é necessário para lidar com toda emergência em que possa ter de ser usada força para enfrentá-la. Para uma discussão sobre o mandato do uso da força ver: Muniz (1999), Muniz e Proença Jr. (2003).

do uso da força às situações emergenciais, e pressupõe que esse recurso não ultrapasse o estritamente necessário a cada situação particular. Ele não prescinde do uso da força, mas procura utilizá-la com base nos critérios da racionalidade e proporcionalidade.

#### 4.2. Monitoramento e avaliação dos programas de policiamento comunitário

O policiamento comunitário realiza – ou pretende fazê-lo – mudanças substanciais na filosofia, na organização e nas estratégias do policiamento convencional.

Como foi visto, essas transformações envolvem o questionamento de valores culturais arraigados, a redefinição (ampliação) do papel da polícia, a reestruturação das organizações policiais, e a reorientação de suas estratégias. O monitoramento e a avaliação constituem mais um desafio para os interessados na reforma. Mostrando-se essenciais à implementação e à continuidade dos programas comunitários, o monitoramento e a avaliação requerem algo mais do que a utilização de critérios convencionais de mensuração.

Nos tópicos anteriores foram destacadas as principais resistências e dúvidas no tocante à implantação do modelo comunitário. Por um lado, as dúvidas são atribuídas à falta de evidências no tocante aos reais benefícios do “novo” modelo (Skolnick e Bayley, 2002:93). Por outro, revelam-se ligadas à própria relutância – de governantes, administradores de polícia e segmentos da sociedade – em permitir o desenvolvimento de meios alternativos para responder à crise que se instalou nas instituições policiais nas últimas décadas. De acordo com Moore (2003:122), os líderes menos corajosos – conservadores - procurarão definir estratégias organizacionais em termos de objetivos e valores já conhecidos, em que a organização já está treinada e há, nela, estruturação suficiente para alcançá-los.

Segundo Skolnick e Bayley (2002:94), a carência de informações consistentes sobre os resultados dos programas de policiamento comunitário inviabiliza a expansão do programa para outros departamentos de polícia.<sup>252</sup> É ressaltada a importância de se

---

<sup>252</sup> Para enfatizar essa necessidade, os autores (2002:94) citam a experiência de policiamento comunitário em Cingapura, por considerarem um caso excepcional e um exemplo a ser seguido. A experiência é

avaliar os efeitos produzidos pelos programas – em departamentos de polícia específicos - para, a partir daí, expandi-lo para outras agências policiais. Nas experiências de policiamento comunitário descritas no capítulo anterior pode-se perceber que a intenção dos reformadores, constante nos respectivos projetos, era introduzir os programas em espaços geográficos delimitados e restritos e expandi-los para as demais áreas da cidade após as primeiras avaliações – para que fossem verificadas as principais necessidades e peculiaridades do local, as dificuldades, e fossem corrigidos os erros ou transpostas as barreiras encontradas inicialmente.

A observação dos autores citados acima chama a atenção para uma questão importante. O policiamento comunitário depende de critérios de avaliação que não estejam limitados ao número de crimes, de atendimento, de prisões em flagrante, número de armas apreendidas, etc.<sup>253</sup> A complexidade das mudanças indica a adoção de critérios capazes de avaliar o comprometimento e os esforços de governantes, dos administradores de polícia e dos policiais de ponta, do retorno da comunidade às investidas e tentativas da polícia em manter relações próximas, das resistências e dificuldades internas e externas aos departamentos de polícia e dos resultados do programa a curto, médio e longo prazo.<sup>254</sup>

Segundo Moore (2003) é muito mais difícil avaliar as idéias estratégicas do que as programáticas. Como mudanças de estratégia sempre envolvem uma redefinição tanto dos objetivos como dos meios, de acordo com Moore (2003) não fica claro qual critério deveria ser usado para avaliar o sucesso dessas mudanças. Seria importante saber se, no controle do crime, a nova estratégia é mais, ou menos, bem sucedida do que a antiga (Moore in Tonry e Morris, 2003). Mas a questão é se, ao mudar a estratégia básica do policiamento, também se tornam importantes novos critérios como a redução do medo

---

considerada um exemplo pelo fato de o governo de Cingapura ter decidido expandir o novo sistema para a ilha toda apenas depois de avaliar seus resultados (Skolnick e Bayley, 2002).

<sup>253</sup> McElroy (2002:111) destaca a necessidade de enfoques menos tradicionais na avaliação dos programas comunitários. No mesmo sentido o entendimento de Sacco (2002:157). Bennet (2002:145-146) entende que a eficácia da polícia na prestação do serviço comunitário pode ser avaliada a partir da observação dos três elementos principais do modelo: a filosofia; as estruturas organizacionais; as estratégias organizacionais.

<sup>254</sup> Moore (2003:144) afirma que há muito mais em jogo, na mudança da estratégia geral do policiamento, do que ao mudar um programa específico ou fazer arranjos administrativos. Está envolvida uma parcela muito maior dos recursos da organização (Moore in Tonry e Morris, 2003). A referência à necessidade de maiores investimentos reafirma o entendimento de que, muitas vezes, as próprias avaliações não são realizadas por carência de recursos.

ou a restauração da qualidade de vida, e, se isso ocorreu, como tais critérios podem ser medidos (Moore in Tonry e Morris, 2003).

Tentando medir a intensidade das mudanças produzidas pela introdução modelo comunitário em alguns departamentos de polícia dos Estados Unidos, na década de 1990, Moore et al (2000:254) descreveram os indicadores considerados na pesquisa:<sup>255</sup>

“1. The extent to which the commitment to change remains rooted in the leadership of the department, and in the expectations of those in a department’s political environment who oversee the department’s operations. We reason that if the commitment to community policing is anchored in the expectations of citizens, their representatives, and those who lead the police departments—or if it is anchored in a funding source that continues to supply funds for reforms—then the likelihood of the changes continuing over time increases.

2. The extent to which the changes were organizationwide rather than specific to a particular structural unit. It seemed likely that the changes wrought would be more likely to survive and be influential if many in the organization were caught up in the change process than if the change was isolated within a particular structural unit.

3. The extent to which the changes were rooted in the physical and operational infrastructure of the department—e.g., the extent to which the changes were embodied in new physical plant, in new information technologies, and in new operational procedures. The tighter the connection between the changes and these underlying infrastructures, the more durable and influential the changes were likely to be.

4. The extent to which the changes were embodied in revised administrative systems that guide the organization’s operations. Particularly important here are the personnel systems that police rely on to recruit, select, train, evaluate, compensate, promote, and discipline officers. Also important are the systems the department uses to allocate resources, monitor operations, and measure the overall effectiveness of a department.

5. The extent to which the changes came to redefine the cultural understandings and commitments of the department—the extent to which employees at all levels of the organization bought in to the idea of community policing and understood and believed in its principles. Of particular interest was a kind of “generational” effect that was produced by a change in the proportion of people in a department who had grown up under the new system rather than the old system of policing.”

Segundo os autores (2000), se a maior parte das características procuradas pelos pesquisadores estivesse presente nos departamentos estudados, eles considerariam que as mudanças tinham sido efetivamente institucionalizadas. Se, ao contrário, nenhuma

---

<sup>255</sup> Os pesquisadores avaliaram, em 2000, os programas de policiamento comunitário de dez cidades norte-americanas: Albany, New York; Colorado Springs; Fremont, Califórnia; Knoxville; Lowell, Massachusetts; Portland, Oregon; St. Paul; Savannah; Spokane.

delas estivesse presente, entenderiam que qualquer mudança seria totalmente vulnerável (Moore et al, 2000).

O primeiro indicador das mudanças referia-se ao comprometimento da comunidade e dos administradores de polícia com o policiamento comunitário. Os autores entendem (2000) que, caso o comprometimento com o policiamento comunitário estivesse ancorado nas expectativas dos cidadãos, seus representantes, e nos líderes dos departamentos de polícia, as probabilidades de mudança continuariam crescendo. O segundo critério considerava a extensão das mudanças na estrutura organizacional dos departamentos, a fim de verificar se o modelo havia sido implantado como uma unidade especial ou se tratava de um processo de mudança envolvendo todo o departamento. A extensão com que as mudanças haviam sido enraizadas na infraestrutura dos departamentos de polícia também seria considerada pelos pesquisadores. O quarto fator verificado foi a extensão das mudanças no sistema administrativo dos departamentos, no sentido de serem incorporadas às formas de recrutamento, seleção, treinamento, avaliação, premiação, promoção e disciplina. Os pesquisadores procuraram verificar, também, até que ponto as mudanças foram capazes de redefinir o entendimento e promover o envolvimento dos membros do departamento de polícia com a filosofia do policiamento comunitário. Perquiria-se o comprometimento dos membros dos departamentos de polícia com as idéias e os princípios propostos pelo “novo” modelo.

Para confirmar a necessidade da criação de mecanismos de avaliação que considerem a complexidade das mudanças propostas pelo policiamento comunitário, mostraram-se de grande utilidade as observações de Greene (2002:175-196). Para o autor (2002:190), não basta especificar os diferentes níveis de mudança – mudanças individuais, no ambiente, na organização, no grupo de trabalho. Torna-se fundamental, segundo ele, examinar como cada um completa e apóia o outro (Greene in Brodeur, 2002). Para uma estimativa completa da implementação, a adequação dessas mudanças – e suas implicações para o departamento de polícia – devem ocupar a maior parte das elaborações políticas e do tempo de avaliação. O autor (2002) destaca que seria necessário, portanto, verificar os “ajustes” entre essas mudanças para se ter uma estimativa completa da implementação do policiamento comunitário. As transformações pelas quais vêm passando os departamentos de polícia modernos carecem do monitoramento – o ideal seria que esse monitoramento se verificasse em tempo integral

– dos programas de policiamento comunitário e da avaliação nos diversos níveis de mudança. Cada um deles parece igualmente importante.

Segundo Greene (2002:192), para verificar as mudanças ocorridas no nível do meio ambiente, são consideradas, para a comunidade, as questões de coesão, vizinhança, estabilidade e mediação de conflito, e medidas tradicionais de resultado – o crime, a desordem e o medo. Para as organizações, são perquiridas questões como a criação e a sustentação das redes de trabalho entre as organizações preocupadas com a segurança pública, os programas planejados e aplicados em conjunto e as informações compartilhadas (Greene in Brodeur, 2002). Em relação aos clientes – a população das áreas abrangidas pelo programa – Greene (2002) considera, entre as medidas de aferição, a satisfação com os serviços recebidos, a quantidade de problemas solucionados etc. A partir do momento que se compreende que tanto a polícia quanto o público desempenham papéis essenciais na prestação do serviço policial, há a possibilidade de perceber que a eficácia do programa depende desses dois agentes.<sup>256</sup> Por isso, quando ficou demonstrada – nos experimentos estudados - a resistência da comunidade em estabelecer relações mais próximas com a polícia, restou comprometida a apreciação da eficácia do policial comunitário na identificação dos problemas locais e definição das estratégias cabíveis. Quando o público se recusa a unir esforços com a polícia, o policial, principalmente o policial de ponta, vê-se impedido de conhecer grande parte dos problemas que incomodam a comunidade. Da mesma forma, muitas estratégias preventivas que dependem da participação do cidadão tornam-se ineficazes.

No nível organizacional a avaliação pode se basear na variedade de dinâmicas internas da agência policial, dentre as quais Greene (2002) cita: a qualidade, o fluxo e o uso da informação na organização; o nível de tomada de decisão e as fontes de recursos para suporte da tomada de decisão; a estrutura da organização, incluindo as preocupações com a hierarquia e a especialização, os valores da organização e os valores subculturais, no interior da organização, que competem com o policiamento comunitário ou o apóiam; os processos de desenvolvimento dos recursos humanos que apóiam os objetivos do policiamento comunitário ou os rechaçam; os serviços e atividades produzidas e avaliadas pela organização.

---

<sup>256</sup> Bennet (2002:139-155) fala do papel desempenhado pela polícia e pelo público na prestação do serviço policial.

Por fim, no nível do grupo, torna-se essencial verificar a coesão da equipe, a informação compartilhada, a resolução dos problemas na área de atuação do programa, os valores do grupo etc (Greene in Brodeur, 2002). Ao contrário do que costuma ser salientado pelo policiamento tradicional – a concentração no comportamento do policial enquanto indivíduo -, o policiamento comunitário enfatiza o comportamento do grupo (Greene in Brodeur, 2002). Entretanto, o fato de ser levado em consideração, em primeiro lugar, o impacto das mudanças sobre o grupo, não exclui a apreciação do comportamento de cada um dos membros do departamento.

As mudanças percebidas no nível individual prevêm a melhora no desempenho, na satisfação com o emprego e na eficácia dos policiais, a ampliação das definições do papel da polícia, sendo esses os pontos a serem considerados pelos pesquisadores (Greene in Brodeur, 2002). As avaliações, nesse nível, precisam se concentrar também nos sentimentos e impressões dos policiais em relação aos objetivos do policiamento comunitário (Greene in Brodeur, 2002:193). A avaliação do desempenho dos policiais comunitários parece necessitar, portanto, da utilização de mecanismos especiais de avaliação. Os dados numéricos – velocidade para atender ao público, boletins de ocorrência, número de atendimentos, número de prisões, armas apreendidas - constituem um dos meios de avaliação da eficácia policial no controle do crime. Porém, não representam o único, nem o mais importante, critério para a demonstração dos impactos do programa de policiamento comunitário sobre os diversos níveis considerados nos parágrafos anteriores.

Um dos aspectos do programa de policiamento comunitário a ser avaliado, conforme referido nos parágrafos anteriores, é o comportamento do policial comunitário, o qual necessita guardar conformidade com as propostas de reforma. O trabalho do policial comunitário compreende um comportamento diferente perante a comunidade a qual ele presta seus serviços. Passa a ser prioritária a percepção e a resolução dos problemas locais, e a participação da comunidade nesse processo torna-se imprescindível. A polícia precisa estar disposta a ouvir as reclamações, críticas, sugestões e opiniões da população, o que, além de favorecer a identificação dos problemas e o planejamento das estratégias mais indicadas para cada caso, constitui o comportamento ideal dos policiais em sociedades democráticas. Logo, a avaliação do desempenho policial nesse caso depende da apreensão de seu esforço na busca das

parcerias com a comunidade, do retorno da população local e das dificuldades ou obstáculos encontrados na área policiada.

Vincent F. Sacco (2002:157) afirma, no texto *Avaliando Satisfação*, que a transição dos modelos tradicionais de policiamento para os baseados na comunidade tem sugerido para muitos observadores a necessidade de desenvolver métodos alternativos de avaliação do desempenho policial. Segundo ele, a confiança relativa no uso de medidas do tipo índice de tempo de resposta, ou de criminalidade, de prisão ou de resolução de crimes, é vista, cada vez mais, como inconsistente com a nova filosofia de policiamento, em grande parte porque tais medidas fracassaram em colocar o papel do público como o cliente dos serviços de policiamento (Sacco in Brodeur, 2002). Sustenta-se que, como todas as agências complexas envolvidas na prestação de serviços, é importante para a polícia saber até que ponto seus clientes ficaram satisfeitos ou insatisfeitos (Sacco in Brodeur, 2002). Verifica-se, também, a importância de descobrir os fatores que afetam a satisfação do cidadão e até onde os fatores estão sendo submetidos a tratamento [manipulation] dentro dos parâmetros estabelecidos pela lei e pelos recursos organizacionais disponíveis (Sacco in Brodeur, 2002).

Os julgamentos relativos à satisfação do público geralmente são baseados em descobertas de pesquisas de opinião pública em populações em geral ou em amostras mais específicas, tais como de vítimas de crime ou pessoas que tiveram algum outro tipo de contato recente com a polícia (Sacco in Brodeur, 2002:157). Segundo Sacco (2002:157), pode-se defender que, apesar de suas próprias e bem conhecidas limitações, as pesquisas de opinião têm um caráter democrático inerente, já que as opiniões são solicitadas de modo amplo e têm peso igual.<sup>257</sup>

Sacco (2002:160-163) chama a atenção, entretanto, para a ambigüidade do termo satisfação em diversos aspectos. Um dos aspectos discutidos pelo autor é o fato de a insatisfação com o que o policial fez ou deixou de fazer não implica, necessariamente, em uma ação inapropriada (2002:161). Ele afirma que a *vox populi*, no caso das medidas de satisfação, pode significar que as situações existentes permitem que a

---

<sup>257</sup> Sacco (2002:158) afirma, ainda, que, para alguns céticos, as próprias pesquisas são conceituadas como pouco mais do que um exercício de relações públicas. Essas pessoas acreditam que, embora elas propiciem uma evidência altamente visível de que a polícia está engajada em “consultas amplas”, as pesquisas de opinião geram pouca informação que tenha valor real (Sacco in Brodeur, 2002).

polícia, por exemplo, ignore os direitos das minorias e ainda obtenha bons índices de aprovação por parte de muitos membros do público (Sacco in Brodeur, 2002).

Outro aspecto dessa ambigüidade é o fato de a relação entre a satisfação e as expectativas ser raramente explicitada (Sacco in Brodeur, 2002:162). Enquanto pesquisas de opinião indicam como as pessoas se sentem em relação à polícia, é muito raro que indiquem como as pessoas esperam que a polícia aja (Sacco in Brodeur, 2002). Segundo o autor (2002:163), é razoável supor que as expectativas em relação ao policiamento sejam contextualizadas por experiências do grupo e, portanto, reflitam variações étnicas e de classe no modo como os papéis da polícia são entendidos. No que diz respeito a diferenças étnicas em particular, ele afirma que as minorias que estão tentando se tornar parte da cultura dominante podem estar muito atentas e sensíveis às respostas da polícia que pareçam simbolizar uma falta de respeito (Sacco in Brodeur, 2002).

Referindo-se, ainda, à relação entre a satisfação e as expectativas do público, Sacco (2002:163) afirma que a descoberta de que as vítimas de crimes (em especial as vítimas de crimes sérios) são menos favoráveis à polícia pode demonstrar uma tendência a terem expectativas mais altas sobre a polícia e o que ela pode realizar em situações relacionadas ao crime. Ele se reporta às análises de Skogan, da Pesquisa Britânica de crime, pelo fato de terem revelado que os níveis de satisfação do público eram, em geral, mais altos no caso das solicitações de serviço definidas como menos urgentes, e que a insatisfação era maior quando se tratava de eventos relacionados mais de perto com a tarefa tradicional de policiamento (Sacco in Brodeur, 2002).<sup>258</sup>

Sacco (2002:165) diz que as interpretações que membros do público fazem sobre o comportamento da Polícia afetam o grau de satisfação que eles podem vir a expressar sobre o contato com a Instituição. A esse respeito, as percepções de cortesia, conduta, nível de interesse, ações praticadas, profissionalismo, e tempo de resposta influenciam de modo muito importante a satisfação do público (Sacco in Brodeur, 2002). O autor (2002) afirma que “níveis elevados de satisfação também estão associados ao ‘cara a

---

<sup>258</sup> O autor (2002:163) afirma que as expectativas do público sobre como a polícia deve atuar são formadas pelas imagens da mídia. Ele se refere aos entrevistados na Pesquisa Britânica de Crime, ressaltando que aqueles que identificaram a televisão, o rádio ou os jornais como suas mais importantes fontes de informação sobre a polícia eram mais positivos em suas avaliações e a probabilidade de considerarem que o desempenho da polícia em suas áreas estava acima da média era maior. A polícia é retratada pela mídia daquele país com mais frequência e de modo mais favorável, quando comparada às demais agências de justiça criminal (Sacco in Brodeur, 2002).

cara' mais do que às formas impessoais de interação". Conforme Sacco (2002:166), o aumento dos contatos não-emergenciais informais com as pessoas, através das patrulhas a pé, minipostos policiais, e outros tipos de programas que são criados sob o abrigo do policiamento comunitário, indicam que a opinião do público sobre a polícia pode ser melhorada pelo contato proativo.

Tratando, ainda, da avaliação do desempenho policial a partir da análise da satisfação do público, Sacco (2002:167) destaca que as pesquisas precisam levar em conta o caráter do contexto comunitário local em que as opiniões sobre o desempenho policial se desenvolvem e para o qual são prestados os serviços de policiamento. Ele afirma que as crenças e os sentimentos sobre a polícia não se formam de maneira isolada, mas como parte de um processo social que tem raízes na área local (Sacco in Brodeur, 2002:168). O autor (2002) cita as pesquisas sobre a relação entre medo do crime e outros indicadores de preocupação com a segurança pessoal e as percepções do público como um exemplo útil da relevância do contexto da comunidade.

Sobre os impactos do programa nos diversos níveis descritos acima, são feitas análises que procuram perquirir o que se pode auferir das mudanças e em quanto tempo elas se tornam visíveis. A observação dos custos e benefícios do modelo comunitário levaria, também, a uma avaliação dos possíveis benefícios a longo prazo de tal movimento de reforma (Rosenbaum in Brodeur, 2002:50). Avaliações que se prendam unicamente aos efeitos imediatos do programa podem levar a interpretações equivocadas e prematuras a respeito da viabilidade de suas propostas (Rosenbaum in Brodeur, 2002). Rosenbaum (2002:52) fala da dificuldade de demonstrar os benefícios a longo prazo da prevenção do crime existentes nas iniciativas de policiamento comunitário. Segundo o autor (2002), a escassez de dados convincentes e conclusivos sobre os efeitos do policiamento comunitário se verifica por diversos motivos, inclusive o fato de programas prévios terem sido mal financiados, mal implementados e/ou mal avaliados. No entanto, a principal razão seria o fato de muitos políticos não estarem dispostos a esperar de cinco a dez anos por resultados (Rosenbaum in Brodeur, 2002). Com isso, pesquisadores não vêem outra saída senão trabalhar com os melhores dados disponíveis, com a melhor teoria sobre os custos e benefícios possíveis do programa, e com as experiências pessoais (Rosenbaum in Brodeur, 2002). A experiência de policiamento comunitário de Copacabana, descrita anteriormente, constitui um bom

exemplo de quão difícil pode se tornar a avaliação de um programa de policiamento comunitário quando a reforma não é apoiada por governantes e demais administradores públicos locais. Associada a essa dificuldade, a exigência de resultados imediatos acabava prejudicando a análise dos resultados positivos obtidos a longo prazo. Com todos esses obstáculos o grupo de pesquisadores do Iser conseguiu colher dados importantes nos dez meses de funcionamento do programa, constatando que muitos resultados positivos foram produzidos pela patrulha comunitária no bairro.

Mastrofski (2002:221) afirma que a reforma estrutural leva tempo, devendo, portanto, ser temperado o ceticismo a curto prazo com a paciência a longo prazo. Falando sobre as implicações para o futuro da reforma nos Estados Unidos, Mastrofski (2002:227) afirma que a seleção das formas – as estruturas da organização – corretas deveria partir de uma análise das funções que esperamos que a polícia realize. A obsessão com a implementação de estruturas “corretas” deve ceder lugar, segundo o autor (2002:228), a estruturas que não busquem o consenso, mas que aceitem de bom grado a discordância. Isto requer que os líderes policiais assumam a experimentação e os riscos, e carece, ao mesmo tempo, de um certo grau de responsabilização técnica com o qual a polícia e o público não estão até agora acostumados (Mastrofski in Brodeur, 2002:228). O meio policial na América, até a década de 1990, ainda era bem hostil à busca de experimentação, de riscos e de responsabilização por resultados (Mastrofski in Brodeur, 2002:228). Mastrofski (2002) entende que essa hostilidade está relacionada, em grande parte, às expectativas do público americano em relação às reformas – a população tem sido a primeira a esperar que o governo adote reformas capazes de dar respostas rápidas às questões de segurança pública a situação pública. Este fator gera duas conseqüências negativas para a avaliação dos resultados produzidos pelo policiamento comunitário: 1) a dificuldade de desenvolver um conhecimento a longo prazo sobre o programa; 2) o impedimento da realização de avaliações rigorosas dos resultados técnicos (Mastrofski in Brodeur, 2002).

Embora os políticos evitem associar-se aos fracassos, em razão da necessidade de tentativa e erro, o fracasso é essencial para o desenvolvimento da tecnologia (Mastrofski in Brodeur, 2002). Isso torna as inovações, bem como a avaliação, muito arriscadas para as agências policiais – da administração principal até os policiais comuns, pois eles são (e devem ser) sensíveis a seus meios políticos, sendo esta a condição para que se aceite

o desempenho institucional (Mastrofski in Brodeur, 2002). A essa condição se acrescenta um meio político resistente, em que os governantes oferecem soluções simplistas a problemas criminais complexos e denunciam seus oponentes cujo infortúnio foi ter subsidiado uma política ou uma decisão que produziu contratempo divulgado (Mastrofski in Brodeur). Uma das principais funções dos chefes de polícia e governantes continua sendo: agüentar a pressão quando tudo sai errado (Mastrofski in Brodeur, 2002:228,229).

Mastrofski (2002:229) observa, ainda, que, se os reformadores desejam mudar para um policiamento que seja tecnicamente desenvolvido, deveriam se empenhar em encontrar maneiras de tornar o ambiente policial mais propício à experimentação, a assumir os riscos, e a uma avaliação objetiva. Ele entende ser importante, também, ter um público suficientemente reivindicador de um desempenho técnico que possa oferecer às forças policiais licença para a experimentação, o fracasso, o aprendizado e o crescimento (Mastrofski in Brodeur, 2002:229).

A importância de se temperar medidas de grande envergadura com aquelas que geram efeitos e expectativas positivas no presente é salientada por Muniz (2002:2-3) no texto *Recomendações para a Reforma Policial na América Latina*. A autora (2002:2) afirma que a sobrevivência da reforma policial ao imediato depende, em grande parte, da convicção e da persistência política dos envolvidos com o processo de mudança, assim como da capacidade dos reformadores de mobilizar esforços internos e externos para garantir, mesmo em tempos de crise, a continuidade das iniciativas introduzidas.

As observações feitas nos parágrafos anteriores permitem a constatação da necessidade de se atentar para o fato de que as reformas que envolvem mudanças substanciais na filosofia e na organização de uma instituição podem levar muito tempo para produzirem resultados significativos. Não se trata, ao que parece, de desconsiderar os resultados obtidos a curto prazo, pois os mesmos também se mostram essenciais, não podendo ser desprezados pelos reformadores. Os autores aqui citados, ao salientarem que em toda reforma grande parte dos resultados normalmente levam tempo para ocorrerem, e que isso não indica o fracasso ou a inconsistência das propostas de reforma, parecem estar preocupados em vencer um dos maiores obstáculos encontrados inicialmente em muitos programas de policiamento comunitário: a precipitação dos

governantes, e alguns administradores de polícia, e a cobrança excessiva por resultados imediatos.

McElroy (2002:111), avaliando a experiência de Nova York entre 1985 e 1988, sugere a utilização de estratégias de pesquisa que ajudem as agências a identificar todas as suposições que estejam subentendidas em seu programa e coletar os dados que os administradores necessitam para testar e refletir sobre essas suposições. Pesquisas desse tipo também ajudariam a definir os passos que levam aos objetivos da agência, e a identificar marcadores realistas provisórios, que possam indicar o progresso desses passos. Tais pesquisas deveriam abordar cuidadosamente o que está realmente sendo feito no campo para implementar a iniciativa, e explicar como e porque ela se desviou do projeto do programa (McElroy, 2002). As informações [*feedback*] funcionariam como um processo de reflexão ou de retorno que permitiria aos fomentadores do programa verificar o tempo todo o que estão fazendo, e direcionar os recursos para remover os obstáculos à sua implementação, ou revisar o projeto do programa para tornar sua implementação mais viável ou ambos.<sup>259</sup>

Referindo-se ao *feedback* como uma forma de administrar o processo de mudança da maneira como ele foi concebido no departamento de polícia, Greene (2002:194) afirma:

“O *feedback* permite que os administradores e avaliadores da polícia possam monitorar o processo de transformação da agência policial do estado atual, através de um estado de transição, para o futuro estado desejado, isto é, tornar-se uma agência de policiamento comunitário”.

Essas últimas observações sobre o monitoramento e a avaliação do processo de implantação do policiamento comunitário nas polícias modernas permitem a percepção de questões que há bem pouco tempo não eram consideradas importantes por administradores de polícia e pesquisadores. O policiamento comunitário surge como uma oportunidade conferida à Polícia de reformular uma série de conceitos, características organizacionais e estratégicas, e comportamentos em relação à sociedade, para que a instituição deixe de ser considerada uma exceção quando é feita qualquer referência à democratização das instituições públicas. Como foi possível constatar ao longo dessa dissertação, não se trata de introduzir algumas medidas típicas na Polícia,

<sup>259</sup> Segundo McElroy (2002:111), essa necessidade de enfoques menos tradicionais de avaliação de programas é reconhecida por Clifford Shearing, entre outros autores. A referência à construção de um processo de reflexão ou de retorno é feita por Shearing (McElroy, 2002).

mas de promover uma transformação significativa na forma de pensar – na cultura, na visão de mundo do policial – e de agir da instituição. Por isso, parece ser equivocado, ou precipitado, qualquer mecanismo de avaliação que questione tão somente se as medidas introduzidas pelo policiamento comunitário funcionaram ou fracassaram. Todos aqueles que, de alguma forma, se interessam pela democratização da Instituição policial já perceberam que as dificuldades e incertezas aparecem em todos os níveis: entre governantes; administradores de polícia, policiais de ponta e demais membros dos departamentos de polícia; no meio acadêmico; e na sociedade. Já foi visto, também, que a própria avaliação dos programas de policiamento comunitário é prejudicada por tais dificuldades. Em meio a tantas discussões, questionamentos, dúvidas e críticas relacionadas ao policiamento comunitário, parece ser mais sensata a observação de que já se encontra mais do que comprovada a ineficácia, a ineficiência e a negligência dos princípios democráticos, em muitos aspectos, pelo modelo tradicional de policiamento. Logo, somente com a experimentação, e o reconhecimento das dificuldades, das limitações e do erro como um efeito normal de qualquer processo de reforma, parece ser possível continuar avançando rumo à consolidação dos ideais democráticos propostos pelo modelo comunitário.

## CONCLUSÃO

A finalidade deste trabalho foi analisar os aspectos inovadores do policiamento comunitário, o que procurei fazer a partir da exposição de suas propostas e da comparação entre suas características e aquelas referentes ao modelo profissional de policiamento.

Considerando as indagações que pesquisadores, governantes, administradores de polícia e demais interessados nas reformas das instituições policiais modernas ainda tentam responder sobre o tema polícia comunitária, apresento nas próximas linhas as principais questões aqui discutidas. A importância das medidas introduzidas por esse novo modelo de policiamento foi apreciada através do enfoque de seus efeitos positivos no que tange à democratização das polícias e ao desenvolvimento de estratégias mais eficazes de preservação da ordem pública. Pelo que pude extrair do material bibliográfico a que tive acesso, e levando em conta os estudos de caso trazidos ao texto, percebi que, não obstante o ceticismo de alguns e as críticas desferidas por outros, o modelo comunitário tem demonstrado que é capaz de produzir resultados positivos que refletem não apenas na eficácia policial para lidar com questões referentes à sustentação da ordem pública em sociedades democráticas, mas também na conformidade entre a legitimidade e a legalidade das atividades desempenhadas pela Polícia.

No tocante às relações entre Polícia e comunidade, pode-se afirmar que o policiamento comunitário traz grandes benefícios, significando a diminuição das distâncias - ou do isolamento - e a possibilidade de recuperação da confiança de lado a lado. Estudos - observações de campo, pesquisas de opinião, etc - desenvolvidos nas áreas onde foi criada a polícia comunitária demonstram que a mudança de comportamento dos policiais, principalmente os policiais de ponta, para com seus “clientes” muitas vezes favoreceu a diminuição das tensões e estereótipos, a criação de relações de confiança entre os policiais e a sociedade, o ajuste das expectativas na Instituição e o surgimento de atitudes mais cooperativas de ambas as partes. Além disso, foi possível verificar mudanças na percepção de mundo e na concepção de segurança pública dos policiais envolvidos nos programas. O reconhecimento das diferenças culturais, das necessidades e interesses sociais divergentes, e a conseqüente aceitação

dos conflitos sociais como um fato normal e intrínseco à existência da sociedade, constituem um dos primeiros passos à democratização da Polícia.

Em grande parte dos programas de policiamento comunitário a distribuição dos serviços policiais na sociedade ainda é feita de forma desigual. Comumente os grupos sociais que mais necessitam da proximidade com a Polícia, do desenvolvimento de relações de confiança e respeito, e da criação de parcerias para a resolução dos problemas que afetam sua qualidade de vida, são também os que têm menos acesso à Instituição nesse sentido. Nas áreas de grande heterogeneidade – étnica ou sócio-econômica - há a tendência dos policiais comunitários de restringirem seus contatos aos segmentos sociais que dispõem de uma melhor assistência do poder público no que tange à infra-estrutura do bairro, e àqueles que se mostram mais receptivos ao contato policial. As regiões deterioradas, abandonadas pelo poder público, onde os indicadores de crime, desordem e violência são elevados e os mecanismos de controle social informal estão totalmente desorganizados, freqüentemente são excluídas dos planos dos implementadores da polícia comunitária.

Não obstante tal postura ser criticada por pesquisadores e todos os que sustentam a democratização da Polícia, a redistribuição dos serviços policiais, para alcançar áreas e grupos sociais que normalmente não conhecem outro contato com Polícia que não as intervenções repressivas, arbitrárias e discriminatórias, ainda parece caminhar a passos lentos. As minorias étnicas e os pobres que vivem em áreas deterioradas - os guetos [*ghettos*], nos centros urbanos norte-americanos, e as favelas e bairros pobres, nas cidades brasileiras – acabam sendo prejudicadas pelas restrições que ainda marcam a distribuição dos serviços policiais nos dias de hoje. A permanência das desigualdades, preconceitos e estereótipos levam ao entendimento de que um dos motivos pelos quais essa e outras questões são tão difíceis de solucionar é o fato de serem fruto de um longo processo de construção cultural das sociedades modernas.

Ao se aproximar do público, buscando o estabelecimento de relações de confiança e a troca de informações sobre os problemas que afetam a qualidade de vida das áreas policiadas, o policial comunitário tem a oportunidade de se tornar um conhecedor das pessoas e das particularidades de cada lugar. Os princípios e estratégias de ação priorizadas pelo modelo profissional significaram a limitação do acesso às informações sobre as pessoas, as situações que podem ser interpretadas como de risco potencial, por

poderem dar origem a crimes, desordem, violência, e outros problemas oriundos da complexidade das relações sociais nos grandes centros urbanos. A ênfase no atendimento aos chamados da população e ao patrulhamento motorizado aleatório, o isolamento do policial em relação à população e as ações policiais arbitrárias, discriminatórias e violentas são alguns fatores que contribuem para a carência de informações do policial. Nas regiões em que o policiamento comunitário fora implementado a Polícia ficou mais informada a respeito das necessidades e dos interesses locais e a população também passou a ter acesso a esclarecimentos importantes sobre as medidas a serem adotadas para prevenir determinados tipos de crimes, violência ou desordem e as possibilidades reais da Polícia – disponibilidade de recursos, por exemplo - para lidar com cada problema. O esclarecimento da população sobre as situações que realmente significam uma ameaça à segurança pública e, portanto, à qualidade de vida local influencia positivamente a sensação de segurança das pessoas, pois contribui para que sejam vencidos os medos exagerados, os quais normalmente não representam a realidade. Para o policial, principalmente o policial de baixa patente, surge a oportunidade de adquirir um conhecimento detalhado sobre a área compreendida por sua ronda, o que facilita muito a solução dos problemas locais.

Como o idealizado acesso de representantes de todos os segmentos sociais, principalmente as minorias, ainda é um ponto delicado do policiamento nos dias atuais, muitas vezes a troca de informações e a priorização dos problemas a serem solucionados pelos policiais comunitários em parceria com os cidadãos acaba favorecendo os grupos que têm maior facilidade de acesso à Polícia. Verifica-se, algumas vezes, a desconsideração das necessidades e interesses dos membros de grupos sociais minoritários, tendo em vista a polarização dos esforços e, inclusive, a parcialidade da Instituição na tomada de decisões que envolvam os interesses de segmentos sociais de maior representatividade.

Outra transformação proposta pelo policiamento comunitário é a ampliação da concepção de ordem pública e das funções policiais. Pretendendo por fim – ou diminuir - às lacunas existentes entre o que as pessoas, e os próprios policiais, desejam ou esperam da Polícia e o que ela realiza cotidianamente ao interagir com os mais diferentes “mundos” sociais, estudiosos norte-americanos iniciavam, no final da década de 1960, a discussão acerca do verdadeiro papel da Polícia nas sociedades modernas.

Nas décadas seguintes, com a inclusão da polícia comunitária nos projetos de reforma para a democratização das polícias, e a intensificação dos estudos a respeito do assunto, começava a ser compreendida a amplitude da concepção de ordem pública, não sendo mais aceita a sua restrição às atividades de controle do crime pelos agentes da lei. A observação de diversos autores, ao avaliarem em que se concentravam as solicitações do público por serviços policiais – grande parte dos anseios e preocupações da sociedade não estava relacionada à ocorrência de crimes – confirma uma questão importante trazida à pauta de debates com o desenvolvimento de estudos sobre os aspectos do trabalho policial. A preservação da ordem pública não se resume ao controle do crime, e muitas vezes envolve a solução de problemas de todo tipo, os quais, em sua maioria, não estão diretamente relacionados à prática de delitos graves, mas correspondem aos fatores que mais afetam a qualidade de vida na comunidade. Por esse motivo, afirma-se que o novo modelo de policiamento operou na redefinição das funções policiais, para que fossem reconhecidas - tanto pela Polícia quanto pela sociedade – atividades igualmente importantes para a preservação da ordem pública, as quais os policiais sempre foram solicitados a realizar e que muitas vezes consistiam no “grosso” de seu trabalho.

Trata-se de um momento importante, portanto, para a história do policiamento moderno, no qual são grandes os esforços no sentido de desfazer equívocos construídos por décadas em torno da produção de segurança pública, como a idéia de que a Polícia somente teria a atribuição de enfrentar o crime e o criminoso. Mostrou-se infundado o discurso – conservador, autoritário – de “guerra ao crime e ao criminoso”, dada a impossibilidade de “eliminar” ou “banir” o crime da sociedade, a menos que se queira por fim à própria existência humana – o crime, como as demais formas de conflitos sociais, não constitui um fenômeno que possa ser dissociado das relações sociais. A preservação da paz em sociedades democráticas ainda é fruto de grandes controvérsias, e todos, o poder público, os cidadãos e a própria polícia acabam pagando pelas orientações políticas equivocadas no campo da segurança pública. Os centros urbanos brasileiros são uma prova de que as permanências autoritárias constituem um traço marcante das atividades policiais em tempos de democracia.

Experimentos desenvolvidos em diversas partes do mundo evidenciam que o policiamento comunitário é um caminho frutífero de democratização das práticas

policiais uma vez que procura a solução de problemas com base na comunidade, e por meio da utilização de estratégias preventivas. Dois aspectos cruciais aqui, e que tornam o novo modelo bem diferente do policiamento profissional, são: 1) a percepção de que a Polícia não pode, sozinha, dar conta da produção de segurança pública; 2) ao invés de lidar apenas com os efeitos gerados pelos crimes já ocorridos, a Polícia pode, com o apoio e a participação da sociedade, procurar identificar as possíveis causas ou elementos que favorecem a incidência de determinados crimes, da violência e da desordem. O reconhecimento da imprescindibilidade dos atores sociais na construção e sustentação de uma ordem pública democrática constitui um grande avanço para a definição dos papéis da Polícia e da sociedade. Sob a égide do policiamento profissional acreditava-se que somente a Polícia - composta por um grupo de indivíduos autorizados e preparados para lidar com qualquer situação em que fosse necessário o uso ou ameaça da força física – seria capaz de sustentar a ordem pública, e que o melhor a fazer seria manter os policiais distantes do público e evitar possíveis problemas que poderiam surgir a partir de um contato mais próximo entre a Instituição e as pessoas. Esse entendimento não apenas vai de encontro aos princípios democráticos, segundo os quais as decisões e atividades desempenhadas pela Polícia carecem do consentimento, da aprovação e participação social, como também tenta alcançar o impossível – a produção de uma segurança pública absoluta, através da eliminação do crime, da violência e da desordem. A premissa segundo a qual o simples fato de os policiais se tornarem uma presença visível nas ruas, por meio do patrulhamento motorizado aleatório, já bastaria para prevenir o cometimento de crimes, e que isso, associado às estratégias reativas de policiamento, garantiria a segurança da sociedade – dos “cidadãos de bem” – não mais se sustenta.

A percepção de que a produção da segurança pública não prescinde do auxílio de toda a sociedade envolve a compreensão de que tanto a sociedade civil quanto o poder público, as agências públicas e privadas, as organizações não-governamentais etc exercem papel essencial nesse processo. A união de esforços entre a Polícia e a comunidade de parceiros significa a possibilidade de fortalecimento das estruturas de controle social informal existentes na sociedade, o que também contribui para o aumento da eficácia policial na solução dos problemas locais. O fortalecimento dos mecanismos de controle informal ou organização da comunidade constitui não apenas

uma forma de atingir os objetivos do policiamento, mas, principalmente, uma das finalidades principais da Polícia Comunitária. Um dos motivos pelos quais o modelo comunitário não pode ser compreendido apenas como um conjunto de estratégias está no fato de ter o objetivo precípua de alcançar a própria comunidade – nesse sentido, os policiais comunitários teriam a função de organizadores. Além disso, tem o condão de maximizar os recursos, geralmente limitados, de que o departamento de polícia dispõe para lidar com as questões referentes à segurança pública.

Não é demais ressaltar que a ordem pública, em sociedades democráticas, não é algo que emana do Estado e que deve ser imposto à sociedade, sendo construída localmente, em cada esquina, cada rua, cada bairro ou qualquer lugar em que se verifique a interação humana. Logo, o conflito social existe como uma consequência normal das relações humanas, da divergência de necessidades e interesses, possuindo, inclusive, um traço positivo. Pode-se afirmar que os conflitos sociais, em sua maioria, não admitem solução definitiva, e que constitui um erro a idéia de uma segurança pública absoluta. Com a criação da polícia comunitária, e o comprometimento com a sua filosofia e suas estratégias, pode-se acreditar na existência de comunidades em que haja uma sensação de segurança razoável entre os cidadãos, ou seja, nas quais a população passe a desfrutar de uma qualidade de vida razoável - que permita o florescimento das relações sociais.

O papel da Polícia, a partir das propostas de implementação do policiamento comunitário, não parece ter se tornado de menor importância. Ao contrário, sua responsabilidade aumenta na medida em que sua atuação não pode mais estar limitada às situações emergenciais, típicas, as quais se mostram insuficientes para exercer um controle eficaz sobre o crime, a desordem e a violência, e para aumentar a sensação de segurança da população. A ênfase nas estratégias reativas cede lugar à identificação dos problemas locais, em conjunto com a comunidade, o planejamento e a adoção das estratégias preventivas necessárias e possíveis. Não se trata do abandono das intervenções reativas pela polícia, pois para lidar com situações emergenciais não se pode prescindir das mesmas. Porém, tais estratégias deixam de alcançar toda e qualquer situação em que se faz importante a presença da Polícia. Além de passar a apreciar cada problema específico e verificar qual medida se mostra mais adequada para a sua solução, ao invés de utilizar procedimentos-padrão para toda e qualquer hipótese, o

policciamento comunitário prevê a utilização de mecanismos de obediência negociada à autoridade policial. O uso da força, sem dúvida um dos elementos distintivos e caracterizadores do mandato policial, continua sendo essencial para a preservação da paz em sociedades democráticas, mas somente se for considerado pelos policiais como último recurso para os casos de extrema necessidade, e desde que esteja pautado nos princípios da proporcionalidade e da prudência.

A análise dos experimentos de policiamento comunitário possibilitou minha percepção das mudanças promovidas pelo modelo no sentido de melhorar a qualidade geral de vida nas áreas policiadas, reduzir o crime, a violência e a desordem, e aumentar a sensação de segurança da população local. Muitas vezes a sensação de insegurança e a queda da qualidade de vida da população estão relacionadas a problemas que não envolvem o cometimento de crimes. Na avaliação da experiência de policiamento comunitário de Copacabana, por exemplo, os pesquisadores do Iser verificaram que os problemas que mais incomodavam a comunidade – de acordo com a percepção dos policiais comunitários e as opiniões da população local, expressa nas reuniões dos conselhos, nos contatos diários com os policiais e nos bilhetes de urna - eram a presença de moradores de rua; a sujeira de diversas ruas do bairro; má administração, conservação ou uso do patrimônio público; presença de camelôs e vendedores ambulantes etc. O crime, a violência e a desordem também preocupavam a população, mas a sensação de insegurança era proveniente, principalmente, dos problemas enumerados acima. Além disso, percebia-se a maior preocupação com os chamados “pequenos delitos”, e não com os denominados crimes graves. Ficou comprovada, não obstante o curto período de funcionamento do programa e as diversas dificuldades encontradas por seus implementadores, que grande parte dos problemas poderiam ser solucionados de forma mais eficaz pela utilização de estratégias preventivas.

As medidas introduzidas nos departamentos de polícia com a criação do policiamento comunitário pressupõem maior autonomia dos policiais de ponta [*blue line*] - para tomar as decisões necessárias à solução dos problemas identificados em conjunto com a população - e a flexibilização dos métodos de supervisão. A centralização do comando e a rigidez disciplinar - características do modelo tradicional – seriam substituídas por organizações policiais descentralizadas e que valorizassem a liberdade para a tomada de decisão no local em que o policiamento realmente acontece,

a rua. Conforme demonstrado ao longo do texto, isso significaria o reconhecimento da discricionariedade que os policiais de ponta sempre necessitaram para a realização de seu trabalho. Diante das resistências encontradas no interior das organizações policiais, normalmente associadas aos valores culturais construídos e enfatizados com a profissionalização da Polícia, e ao receio dos oficiais que exercem cargos de comando em perder seu poder, são grandes os esforços dos reformadores em demonstrar que a descentralização não pretende diminuir a importância dos policiais que ocupam os cargos de alta patente.

No que diz respeito à possibilidade de os policiais de escalões inferiores cometerem abusos ao adquirirem maior liberdade para o exercício de suas atribuições – cogita-se a existência de maior facilidade para a corrupção e os atos arbitrários –, a prática tem demonstrado não haver motivo para grandes preocupações. Primeiro, porque o fato de as polícias guardarem semelhança com as organizações militares não impediu a ocorrência desses abusos, levando, inclusive, ao seu aumento em alguns aspectos. A utilização da filosofia e dos aspectos estruturais típicos das Forças Armadas só fez reafirmar a idéia de que as funções da Polícia estariam ligadas às “missões combatentes”, de eliminação do inimigo interno ou do criminoso, o que acarretou o domínio dos fins pelos meios. As mudanças na organização das agências policiais – com o intuito de lhe conferir identidade própria –, que envolvem também a introdução de mecanismos adicionais de controle das atividades exercidas pelos policiais de ponta no seu trabalho cotidiano. Diferentemente do modelo profissional, que considera tão somente a “supervisão da regulamentação” – atentando para a conformidade das ações praticadas pelos policiais às leis e aos regulamentos internos do departamento de polícia –, o modelo comunitário passa a considerar de extrema importância para a legitimidade das atividades desempenhadas pela Polícia a responsabilização [*accountability*] dos policiais perante a sociedade. O acerto das decisões dos policiais e a conformidade de seus atos com os princípios democráticos são submetidos à apreciação dos beneficiários dos serviços policiais, os cidadãos. Como, no patrulhamento comunitário, os policiais são alocados para a ronda em determinadas ruas ou quarteirões do bairro em caráter permanente – requisito essencial para o conhecimento da área e o estabelecimento de relações de confiança com a população local –, a probabilidade do cometimento de abusos parece ter diminuído. O fato de o policial comunitário estar trabalhando todos

os dias na mesma rua, sendo conhecido por grande parte das pessoas que moram ou de alguma forma freqüentam o lugar, constitui um impeditivo para a prática de atos discriminatórios, violentos ou corruptos.

A responsabilização [*accountability*], também denominada “controle de qualidade” dos serviços policiais pelos seus clientes, representa um grande avanço para a Polícia moderna em termos de democratização de suas atividades e decisões. A supervisão exercida pelos oficiais de alta patente, para a verificação do respeito dos policiais de ponta às leis e aos ordenamentos internos da organização não é abandonada pelo novo modelo, mas considerada insuficiente. O ideal seria a conformidade ou adequação das regras de disciplina, e dos critérios de sanção, premiação ou promoção dos departamentos de polícia, aos objetivos do policiamento comunitário: o oferecimento de serviços policiais de forma mais justa, igualitária e, portanto, democrática. Ao invés de pretender a obediência estrita dos policiais aos códigos disciplinares e orientar suas atividades a partir de proibições ou enumerações sobre tudo o que os agentes da lei não podem fazer, o policiamento comunitário preocupa-se com a importante função - dos policiais da supervisão - de orientar e acompanhar as atividades dos policiais de ponta no sentido de verificar sua conformidade com os princípios democráticos e as demandas da sociedade civil. As demandas – necessidades ou interesses – da população constituem uma prioridade para a Polícia. Logicamente, os policiais comunitários correm o risco, nesse aspecto, de reafirmarem pontos de vista de determinados segmentos sociais, o que significaria a reafirmação de preconceitos - estereótipos, discriminações - para com os grupos minoritários. Esse caminho, que não se assemelha aos objetivos do policiamento comunitário, pode ser evitado pelos policiais durante suas interações diárias com os mais diferentes grupos sociais, desde que procurem fazer leituras imparciais e desprovidas de valorações preconceituosas das situações de conflito com que se depararem. O policial comunitário pode, inclusive, exercer um papel importante na tentativa de desconstruir valores culturais arraigados na estrutura social, e na própria Instituição policial.

Entre as questões colocadas por defensores e críticos do novo movimento de reforma está a que se refere ao tempo necessário para a visibilidade de seus resultados. Trata-se de uma questão delicada, por envolver interesses distintos, inclusive políticos, e por estar associada, muitas vezes, às próprias tentativas de enfraquecer a filosofia e as

estratégias do policiamento comunitário antes que o modelo tenha tempo para demonstrar suas qualidades. Como toda reforma, as medidas que gerem efeitos positivos a curto prazo mostram-se essenciais, mas na medida em que são temperadas pelas medidas que pretendem alcançar resultados positivos a médio e longo prazo. A sobrevivência do modelo comunitário às críticas e cobranças pela visibilidade imediata dos efeitos da reforma carece, portanto, do comprometimento de políticos, administradores de polícia, policiais de ponta e etc com a sua filosofia e dos esforços para garantir – dentro e fora dos departamentos de polícia - o funcionamento do programa e dar continuidade às mudanças.

Certamente, os efeitos ou impactos dos programas de policiamento comunitário dependem de inúmeros fatores, o que requer seu acompanhamento e avaliação durante todo o processo de mudança. As informações [*feedback*] colhidas por pesquisadores responsáveis pelo monitoramento e pela avaliação dos programas permitem a seus implementadores a apreensão dos erros e limitações – do programa ou do próprio projeto de reforma -, a sua correção ou adaptação às particularidades locais, bem como a identificação das principais dificuldades encontradas inicialmente e que precisam ser vencidas para que os programas continuem em funcionamento. As próprias modificações na filosofia, nas estruturas organizacionais e nas estratégias da Polícia dependem de mecanismos de monitoramento e avaliação capazes de mensurar a adesão das novas medidas pelos políticos, pelos membros dos departamentos de polícia e pela sociedade. Os mecanismos convencionais de aferição – tempo de resposta aos chamados da população, número de registros de ocorrência, de prisões e apreensões etc – mostram-se insuficientes para a constatação dos impactos do policiamento comunitário. Verificando os impasses que se colocam, também, na escolha dos critérios adequados para o acompanhamento e avaliação das mudanças introduzidas na Polícia nas últimas décadas, compreendi que, em muitos lugares em que fora criado, o policiamento comunitário não se consolidou devido às inúmeras resistências e dificuldades, que se estenderam aos próprios pesquisadores responsáveis pela coleta de informações que possibilitassem aos reformadores um processo de retorno sobre o impacto, o acerto e as resistências das novas medidas.

Apesar das controvérsias ainda existentes em torno das mudanças propostas pelo policiamento comunitário, pode-se afirmar que são significativos os avanços no tocante

à democratização das instituições policiais e à melhora da qualidade dos seus serviços. As tentativas de conferir à Polícia identidade e funções próprias, distanciando-a definitivamente de qualquer influência das Forças Armadas, continuam em curso. Parece que o mais importante, nesse momento, é a persistência dos idealizadores desse novo movimento de reforma, para que as resistências e dificuldades sejam vencidas paulatinamente e os valores culturais do passado sejam efetivamente substituídos por valores democráticos.

## BIBLIOGRAFIA

- BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do Direito Penal*: introdução à sociologia do direito penal. Trad. de Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.
- BATISTA, Nilo. *Punidos e mal pagos*: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje. Rio de Janeiro: Revan, 1990.
- \_\_\_\_\_. Política criminal com derramamento de sangue. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, n. 20, p. 130-146, out/dez 1997.
- BATISTA, Vera Malaguti. *O medo na cidade do Rio de Janeiro: dois tempos de uma história*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Trad. de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- BAYLEY, David H. Comparando a organização das polícias em países de língua inglesa. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Org.). *Policimento moderno*. Trad. de Jacy Cardia Ghirelli. São Paulo: Edusp, 2003. p. 539-576.
- \_\_\_\_\_. *Democratizing the police abroad: what to do and how to do it*. Washington, DC: U. S. Department of Justice, 2001. (Issues in International Crime, NCJ 188742). Disponível em: <<http://www.ojp.usdoj.gov/nij>>. Acesso em: 7 abr. 2005.
- \_\_\_\_\_. *Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa*. Trad. de René Alexandre Belmonte. São Paulo: Edusp, 2001.
- \_\_\_\_\_; Skolnick, Jerome H. Nova polícia: inovações na polícia de seis cidades norte-americanas. Trad. de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Edusp, 2001.
- BEATO, Cláudio C. *Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário*. In: POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: EXPERIÊNCIAS NO BRASIL, 2000-2002. São Paulo: Página Viva, 2002. p. 113-165.
- BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. Trad. de J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 2. ed. São Paulo: RT, 1999.
- BELLI, Benoni. Violência, polícia e direitos humanos. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 10, n. 39, p. 231-240, jul/set, 2002.
- BINDER, Alberto M. Entre la democracia y la exclusión: la lucha por legalidad en una sociedad desigual. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 8, n. 29, p. 11-26, jan/mar, 2000.
- BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. Trad. de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2003.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Distrito Federal: Senado Federal, 1988.
- BRODEUR, Jean Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. Trad. de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002.
- \_\_\_\_\_. Policiamento “sob-medida”: um estudo conceitual. In: BRODEUR, Jean Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. Trad. de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002. p. 57-79.
- CALDEIRA, César. Segurança pública e cidadania: as instituições e suas funções no Brasil Pós-Constituinte. *Archè*, Faculdades Integradas Candido Mendes, Ipanema, Rio de Janeiro, ano III, n. 9, p. 5-25, 1994.
- \_\_\_\_\_. Política de segurança pública no Rio: apresentação de um debate público. *Archè*, Faculdades Integradas Candido Mendes, Ipanema, Rio de Janeiro, ano VII, n. 19, p. 13-37, 1998.

- \_\_\_\_\_. Política anti-sequestros no Rio de Janeiro: 1995-1998. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 9, n. 34, p. 195-222, 2001.
- CANO, Ignácio. Uso da força letal pela Polícia do Rio de Janeiro: os fatos e o debate. *Archè*, Faculdades Integradas Candido Mendes, Ipanema, Rio de Janeiro, ano VII, n. 19, p. 201-229, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Iser, s.d.
- \_\_\_\_\_; SANTOS, Nilton. Violência letal, renda e desigualdade no Brasil. In: FORUM DE DEBATES IPEA-CESeC, 5, 2000, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Iser, 2000. p. 19-25.
- CASTRO, Lola Aniyar. *Entre la dominación y el miedo: nueva criminología y nueva política criminal*. Mérida: Ediciones Nuevo Siglo C.A., 2003.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth; DORNELLES, João Ricardo Wanderley. A polícia e os direitos humanos. *Coleção Polícia Amanhã – Textos fundamentais de polícia*, n. 1, Instituto Carioca de Criminologia, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1998.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Do patrulhamento ao policiamento comunitário. 2. ed. *Coleção Polícia Amanhã – Textos fundamentais de polícia*, n. 2, Instituto Carioca de Criminologia, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 2001.
- \_\_\_\_\_; BARBOSA, Sérgio Antunes; ANGELO, Ubiratan de Oliveira. Distúrbios civis: controle e uso da força pela polícia. *Coleção Polícia Amanhã – Textos fundamentais de polícia*, n. 5, Instituto Carioca de Criminologia, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 2001.
- \_\_\_\_\_. O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia. *Coleção Polícia Amanhã – Textos fundamentais de polícia*, n. 6, Instituto Carioca de Criminologia, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 2001.
- CHERMAK, Steven; WEISS, Alexander. *Marketing Community Policing in the news: a missed opportunity?* Washington, DC: U. S. Department of Justice, 2003. (Issues in International Crime, NCJ 200473). Disponível em: <<http://www.ojp.usdoj.gov/nij>>. Acesso em: 7 abr. 2005.
- COMMUNITY policing beyond the big cities. Washington, DC: U. S. Department of Justice, 2004. (Research report NCJ 205946). Disponível em: <<http://www.ojp.usdoj.gov/nij>>. Acesso em: 7 abr. 2005.
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- DIAS NETO, Theodomiro. *Policiamento comunitário e controle sobre a Polícia: a experiência norte-americana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Policiamento comunitário: nova polícia ou mera maquiagem*. In: POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: EXPERIÊNCIAS NO BRASIL, 2000-2002. São Paulo: Página Viva, 2002.
- DIMOULIS, Dimitri. Da “política criminal” à política da igualdade. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 8, n. 29, p. 209-232, jan/mar, 2000.
- DORNELLES, João Ricardo W. *Conflito e segurança: entre pombos e falcões*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. Trad. de Raquel Ramallete. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.
- \_\_\_\_\_. *A ordem do discurso*: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 02 de dezembro de 1970. Trad. de Laura Fraga de Almeida Sampaio. 9. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003.
- \_\_\_\_\_. *A verdade e as formas jurídicas*. Trad. de Roberto Cabral de Melo Machado; Eduardo Jardim Moraes. 3. ed. Rio de Janeiro: Nau Editora, 2002.

\_\_\_\_\_. *Microfísica do poder*. Trad. de Roberto Machado. 21. ed. São Paulo: Edições Graal, 2005.

GARCIA, Rita de Cássia da Silva Lago. Políticas de atendimento a adolescentes em conflito com a lei: repensando o vínculo pobreza/criminalidade. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 10, n. 39, p. 289-310, jul/set, 2002.

GREENE, Jack R. (Org.). *Administração do trabalho policial: questões e análises*. Trad. de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002.

\_\_\_\_\_. Avaliando as estratégias planejadas de mudança no policiamento moderno: implementando o policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. Trad. de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002. p. 175-196.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. *Polícia e direitos humanos: política de segurança pública no primeiro governo Brizola* (Rio de Janeiro: 1983-1986). Rio de Janeiro: Revan, 2005.

JOHNSTON, Les. Modernidade-tardia, governo e policiamento. In: BRODEUR, Jean Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. Trad. de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002. p. 233-257.

KAHN, Túlio. Os custos da violência: quanto se gasta ou deixa de ganhar por causa do crime no estado de São Paulo. In: FORUM DE DEBATES IPEA-CESeC, 5, 2000, Rio de Janeiro. *Anais...* São Paulo: Illanud, 2000. p. 26-39.

\_\_\_\_\_. *Policiamento comunitário em São Paulo: a visão dos policiais*. In: POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: EXPERIÊNCIAS NO BRASIL, 2000-2002. São Paulo: Página Viva, 2002. p. 71-112.

KELLING, George L. "Broken windows" and police discretion. Washington, DC: U. S. Department of Justice, 1999. (Issues in International Crime, NCJ 178259). Disponível em: <<http://www.ojp.usdoj.gov/nij>>. Acesso em: 7 abr. 2005.

LEMGRUBER, Julita. Violência, omissão e insegurança pública: o pão nosso de cada dia. In: ENCONTRO ANUAL DOS ACADÊMICOS DA ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS, jun. 2004. Disponível em: <<http://www.cesec.ucam.edu.br>> Acesso em: 07 abr. 2005.

LIMA, Luis Fernando Camargo da Cunha. O controvertido papel da polícia. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 10, n. 39, p. 241-250, 2002.

LIMA, Roberto Kant de. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Trad. de Otto Miller. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

\_\_\_\_\_. A administração dos conflitos no Brasil: a lógica da punição. In: VELHO, Gilberto; ALVITO, Marcos (Org.). *Cidadania e violência*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Editora FGV, 2000. p. 166-178.

MANNING, Peter K. *As tecnologias de informação e a polícia*. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Org.). *Policiamento moderno*. Trad. de Jacy Cardia Ghireti. São Paulo: Edusp, 2003. p.375-426.

MASTROFSKI, Stephen D. Policiamento comunitário e estrutura da organização policial. In: BRODEUR, Jean Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. Trad. de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002. p. 197-229.

MCELROY, Jerome E. Avaliando a prestação de serviços das agências policiais: sugestões de abordagens e estratégias. In: BRODEUR, Jean Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. Trad. de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002. p.103-118.

- MENKE, Bem A.; WHITE, Mervin F.; CAREY, William L. *Profissionalização da polícia: busca de excelência ou de poder político?* In: GREENE, Jack R. (Org.). *Administração do trabalho policial*. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002. p. 85-117.
- MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. Trad. de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Edusp, 2001.
- MONKKONEN, Eric H. História da polícia urbana. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Org.). *Policiamento moderno*. Trad. de Jacy Cardia Ghireti. São Paulo: Edusp, 2003. p.577-612.
- MOORE, Mark Harrison. Policiamento comunitário e policiamento para a solução de problemas. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Org.). *Policiamento moderno*. Trad. de Jacy Cardia Ghireti. São Paulo: Edusp, 2003. p.115-175.
- MUNIZ, Jacqueline. *Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. 1999. 289 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Recomendações para a reforma policial na América Latina*. Centro de Estudos de Segurança Cidadã, Santiago, Chile, mar. 2002. /Mimeografado/
- \_\_\_\_\_. *Vitimização de policiais militares no Rio de Janeiro: breves considerações exploratórias*. Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, CESeC, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<http://www.cesec.ucam.edu.br>>. Acesso em: 7 abr. 2005.
- MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JUNIOR, Domício. Administração Estratégica da Ordem Pública. *Tiradentes*, Revista do Clube de Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, ago/set/out. 1996.
- \_\_\_\_\_. A Crise Desnecessária. *O Globo*, Rio de Janeiro, 26 de jul. 1997. Coluna Opinião.
- \_\_\_\_\_. Perguntas sem Respostas. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 07 de maio de 1996.
- \_\_\_\_\_; DINIZ, Eugenio. Uso de força e ostensividade na ação policial. *Conjuntura Política*, Boletim de Análise, n. 6, Departamento de Ciência Política, UFMG, p. 22-26, abr. 1999.
- MUNIZ, Jacqueline; ZACCHI, José Marcelo. Avanços, frustrações e desafios para uma política progressista, democrática e efetiva de segurança pública no Brasil. Rio de Janeiro, Prosur, jun. 2004.
- MUNIZ, Jacqueline; Soares, Barbara Musumeci. *Mapeamento da Vitimização dos Policiais do Rio de Janeiro*. ISER-UNESCO-Ministério da Justiça, Rio de Janeiro, 1998. Disponível em <<http://www.cesec.ucam.edu.br>>. Acesso em: 7 abr. 2005.
- MUSUMECI, Leonarda (coord.). *Segurança Pública e Cidadania – A experiência de Policiamento Comunitário em Copacabana (1994-95)*. Relatório final do monitoramento qualitativo. Rio de Janeiro: NPE/ISER, 1996.
- \_\_\_\_\_. Homicídios no Rio de Janeiro: tragédia em busca de políticas. *Boletim Segurança e Cidadania*. Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, CESeC, Rio de Janeiro, jul. 2002. Disponível em <<http://www.cesec.ucam.edu.br>>. Acesso em: 7 abr. 2005.
- \_\_\_\_\_. SOARES, Barbara Musumeci. *Mapeamento da vitimização dos policiais do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Iser/Unesco/Ministério da Justiça, 1998.
- ONU. Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Suíça, Genebra, 1979.

\_\_\_\_\_. Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión. Resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Asamblea General. Suíça, Ginebra, 1988.

\_\_\_\_\_. Principios Basicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Suíça, Ginebra, 1990.

\_\_\_\_\_. Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Resolución 55/89 Anexo, de 4 de diciembre de 2000. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Asamblea General. Suíça, Ginebra, 2000.

POLICIAMENTO comunitário: experiências no Brasil, 2000-2002. São Paulo: Página Viva, 2002.

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

REALE JÚNIOR, Miguel. Democracia e cidadania no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 10, n. 37, p. 137-152, jan/mar, 2002.

RIO DE JANEIRO. *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Espaço Jurídico, 2004.

REINER, Robert. A pesquisa policial no Reino Unido: uma análise crítica. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Org.). *Policiamento moderno*. Trad. de Jacy Cardia Ghiroti. São Paulo: Edusp, 2003. p.463-537.

\_\_\_\_\_. Processo ou produto? Problemas de avaliação do desempenho policial individual. In: BRODEUR, Jean Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. Trad. de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002. p. 83-102.

REISS Jr., Albert. Organização da polícia no século XX. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Org.). *Policiamento moderno*. Trad. de Jacy Cardia Ghiroti. São Paulo: Edusp, 2003. p. 65-114.

ROSENBAUM, Dennis P. A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. Trad. de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002. p. 27-55.

ROTH, Jeffrey A. et al. *National evaluation of the COPS Program – Title I of the 1994 Crime Act*. Washington, DC: U. S. Department of Justice, 2000. (Issues in International Crime, NCJ 183643). Disponível em: <<http://www.ojp.usdoj.gov/nij>>. Acesso em: 7 abr. 2005.

SABADELL, Ana Lucia. Problemas metodológicos na história do controle social: o exemplo da tortura. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 10, n. 39, p. 265-288, jul/set, 2002.

SACCO, Vincent F. Avaliando satisfação. In: BRODEUR, Jean Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. Trad. de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002. p. 157-172.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

- SENTO-SÉ, João Trajano. Imagens da ordem, vertigens do caos – o debate sobre as políticas de segurança pública no Rio de Janeiro, nos anos 80 e 90. *Archè*, Faculdades Integradas Candido Mendes Ipanema, Rio de Janeiro, ano VII, n. 19, p. 41-73, 1998.
- SHEARING, Clifford D. A relação entre policiamento público e policiamento privado. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Org.). *Policiamento moderno*. Trad. de Jacy Cardia Ghiroti. São Paulo: Edusp, 2003. p.427-462.
- SHERMAN, Lawrence W. Combatendo o crime: a polícia e o controle do crime. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Org.). *Policiamento moderno*. Trad. de Jacy Cardia Ghiroti. São Paulo: Edusp, 2003. p.177-252.
- SKOGAN, Wesley G. Participação da comunidade e policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. Trad. de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002. p. 119-155.
- SKOGAN, Wesley G. et al. *Public involvement: Community Policing in Chicago*. Institute for Policy Research Northwestern University. Washington, DC: U. S. Department of Justice, 2000. (Issues in International Crime, NCJ 179557). Disponível em: <<http://www.ojp.usdoj.gov/nij>>. Acesso em: 7 abr. 2005.
- \_\_\_\_\_. et al. *Community policing and 'the new immigrants': latinos in Chicago*. Washington, DC: U. S. Department of Justice, 2002. (Issues in International Crime, NCJ 189908). Disponível em: <<http://www.ojp.usdoj.gov/nij>>. Acesso em: 7 abr. 2005.
- SKOLNICK, Jerome; BAYLEY, David. *Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo*. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general*. Quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo. Companhia das Letras, 2002.
- SOUZA, Elenice de. *Polícia Comunitária em Belo Horizonte: avaliação e perspectivas de um programa de segurança pública*. 1999. 183 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- SOZZO, Máximo (Org.). *Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevas perspectivas*. Santa Fe: Centro de Publicações, Secretaria de Extensão, Universidade Nacional do Litoral, 1999.
- TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Org.). *Policiamento moderno*. Trad. de Jacy Cardia Ghiroti. São Paulo: Edusp, 2003.
- THOMPSON, Augusto. *Quem são os criminosos: entes políticos*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1998.
- TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. *Policiamento Comunitário: como começar*. Trad. de Mina Seinfeld de Carakushansky. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994.
- VANAGUNAS, Stanley. Planejamento dos serviços policiais urbanos. In: GREENE, Jack R. (Org.). *Administração do trabalho policial*. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002. p. 43-59.
- VÁZQUEZ, Bernardo Romero. Las estratégias de seguridad pública em los regímenes de excepción; el caso de la política de tolerancia cero. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 8, n. 29, p. 85-106, 2000.
- VELHO, Gilberto. O estudo do comportamento desviante: a contribuição da antropologia social. In: VELHO, Gilberto (Org.). *Desvio e divergência: uma crítica da patologia social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. p. 11-28.
- \_\_\_\_\_. *A utopia urbana*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

\_\_\_\_\_. Violência, reciprocidade e desigualdade: uma perspectiva antropológica. In: VELHO, Gilberto; ALVITO, Marcos (Org.). *Cidadania e violência*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Editora FGV, 2000. p. 11-25.

WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Trad. de André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

ZACKSESKI, Cristina. Da prevenção à “nova prevenção”. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 8, n. 29, p. 167-192, jan/mar, 2000.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. *Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal*. Trad. Vânia Romano Pedrosa, Amir Lopez da Conceição. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

\_\_\_\_\_. La ingeniería institucional criminal. Sobre la necesaria interdisciplinariedad constructiva entre el derecho penal e politología. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 8, n. 29, p. 247-254, jan/mar, 2000.