



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ
CURSO DE DIREITO**

ALAMBERG MEDEIROS MIRANDA

**O MODELO E FILOSOFIA DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: O DESAFIO
DE INCORPORAR A SOCIEDADE CIVIL NO CONTROLE DA CRIMINALIDADE
E DA ORDEM PÚBLICA**

**CAMPINA GRANDE - PB
2018**

ALAMBERG MEDEIROS MIRANDA

**O MODELO E FILOSOFIA DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: O DESAFIO
DE INCORPORAR A SOCIEDADE CIVIL NO CONTROLE DA CRIMINALIDADE
E DA ORDEM PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Políticas Públicas.

Orientador: Profa. Dr. Ana Alice Ramos Tejo Salgado.

**CAMPINA GRANDE
2018**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

M672m Miranda, Alambert Medeiros.

O modelo e filosofia do policiamento comunitário [manuscrito] : o desafio de incorporar a sociedade civil no controle da criminalidade e da ordem pública / Alambert Medeiros Miranda. - 2018.

68 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2018.

"Orientação : Profa. Dra. Ana Alice Ramos Tejo Salgado, Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Segurança Pública. 2. Polícia Comunitária. 3. Sociedade Civil. 4. Ordem Pública. I. Título

21. ed. CDD 363.1

ALAMBERG MEDEIROS MIRANDA

O MODELO E FILOSOFIA DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: O DESAFIO DE
INCORPORAR A SOCIEDADE CIVIL NO CONTROLE DA CRIMINALIDADE E DA
ORDEM PÚBLICA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a
Universidade Estadual da Paraíba, como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Área de concentração: Políticas Públicas.

Aprovada em: 15/06/2018.

BANCA EXAMINADORA

Ana Alice Ramos Tejo Salgado

Prof. Dr. Ana Alice Ramos Tejo Salgado (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dra. Lucira Freire Monteiro
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dra. Rosimeire Ventura Leite
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus por ter me proporcionado saúde e força para enfrentar as dificuldades. Sem o seu manto protetor não teria conseguido concluir este curso.

Aos meus pais, pelo o apoio incondicional, desde os meus primeiros passos no jardim de infância.

Aos meus familiares, que estiveram presentes em vários momentos da minha vida, bons e ruins, e que me fizeram enxergar que não há conquista sem que haja luta.

Aos meus amigos, que invadiram o campo de batalha e não me deixaram sucumbir. Foram verdadeiras fortalezas. Choraram e sorriram comigo. Foram fiéis e amigos até o fim.

À professora Dra. Ana Alice Ramos Tejo Salgado pelas leituras sugeridas e o esforço empreendido durante longos três anos de orientação.

À professora Dra. Lucira Freire Monteiro por ter me apresentado o universo acadêmico. Foi paciente e sábia em sua condução.

À professora Dra. Rosimeire Ventura Leite por toda compreensão e apoio nos meus momentos de aflição.

À todos os meus professores do ensino fundamental, médio e superior, pelas lições e puxões de orelha.

Aos integrantes da 1ª Delegacia Distrital de Polícia Civil do município de Campina Grande, pelas experiências que me proporcionaram nos quase três anos de trabalho e amizade.

Aos amigos do 2º Batalhão da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro pela abertura e apoio durante a formulação deste trabalho.

Aos queridos amigos e colegas que acumulei nos mais diversos trabalhos que passei ao longo destes quase 6 (seis) anos de graduação.

Aos funcionários da UEPB, em especial Yang e Gilberto, pela presteza e atendimento quando nos foi necessário.

Aos colegas de classe pelos momentos de amizade e apoio.

E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação acadêmica.

RESUMO

Considerando as transformações sociais nas últimas décadas as discussões sobre a segurança pública no combate à criminalidade incluem debates sobre mudanças filosóficas e metodológicas nas suas formas de ação. No tocante as políticas de segurança pública, predominam duas correntes. A primeira corresponde ao eficientismo penal que criminaliza os conflitos sociais com fundamento nos discursos da lei e ordem buscando através da sua política de resultados diminuir os índices de criminalidade, ainda que mitigando as garantias jurídicas dos cidadãos. Por outro lado, temos o garantismo dos Direitos Humanos, que é externado por meio do direito penal mínimo e com intervenção punitiva dentro dos limites impostos pelos direitos fundamentais. Este primeiro modelo serviu de inspiração para políticas como a -tolerância zero|| adotada na cidade de Nova York na década de 90 do século passado, enquanto o segundo influenciou na formação de unidades de polícia comunitária, que tem como característica uma maior aproximação entre o profissional da segurança pública e o cidadão. Nesta esteira, esta monografia tem por objetivo analisar a formação e a implementação do Policiamento Comunitária num contexto de políticas de segurança pública. No modelo de policiamento comunitário, a polícia não está adstrita apenas a resolver os problemas relativos aos crimes, incluindo a uma gama de aspirações da comunidade onde exerce sua função. Levado por este espírito comunitário e pela abertura proporcionada pela Constituição Federal, ao ditar que a segurança é dever do estado, direito e responsabilidade de todos, a sociedade passou a figurar como protagonista e não mais coadjuvante das políticas públicas de segurança. Todavia, este papel não vem sendo executado como desejado, por falta de interesse do que é público e por receios quanto à atuação das forças policiais e a sua capacidade de enfrentar o crime organizado, sendo estes os principais desafios do Policiamento Comunitário. No tocante ao procedimento de coleta de dados, o método adotado foi o dialético, utilizado com vistas à obtenção de uma análise crítica dos dados coletados. Quanto a abordagem, o método utilizado foi o indutivo, tendo em vista que o objetivo dos argumentos indutivos é levar a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam.

Palavras-Chave: Segurança Pública. Polícia Comunitária. Sociedade Civil. Ordem Pública

ABSTRACT

Considering the social transformations in the last decades the discussions of public security in the fight against crime include debates on philosophical and methodological changes in their forms of acting. With regard to the public security policies, two currents are predominant. The first is related to the penal efficiency that criminalises social conflicts based on debates of law and order trying to reach with your policy of results to diminish crime rates, although mitigating the juridical guaranties of citizens. On the other hand, we have the garantism of the Human Right, expressed through the *Criminal Law Minimal* and with the punitive intervention within the limits imposed by the fundamental rights. The first model served as inspiration to the -zero tolerancell policies adopted at the city of New York in the nineties, while the second has influenced the formation of the community police units, which is characterised by a greater approximation between the public security professional and the citizen. In this vein, this monograph aims to analyse the formation and implementation of the community policing in a context of public security policies. In the community policing model, the police are no restricted to solve only the problems related to crimes, including a range of aspirations of the community where it performs its functions. Taken by this communitarian spirit and by the openness provided by the Federal Constitution, when it says that security is the duty of the State, right and responsibility of all, the society become the protagonists and not anymore the coadjutants of the public security policies. However, this role has not been performed as desired, for lack of interest of what is public and for concerns about the performance of the police force and your ability to cope with the organised crime, those being the main challenge of the community policing. In regards to the procedure of data collection, the adopted method was the dialectic, utilised with the intention of obtaining a critical analysis of the collected data. As for the approach, the method used was the inductive, in view of the fact that the objective of the inductive arguments is to take to conclusions whose content broader than the premises on which they were based.

Key-words: Public Security, Community Police, Civil Society, Public Order.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 A VIOLÊNCIA E O ESTADO	10
2.1 VIOLÊNCIA ESTATAL E O CONSTITUCIONALISMO	14
2.2 VIOLÊNCIA NAS CIDADES	18
2.3 SEGURANÇA PÚBLICA E ORDEM PÚBLICA.....	23
2.3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA.....	28
2.3.1.1 EFICIENTISMO E GARANTISMO PENAL.....	30
3 A INSTITUIÇÃO POLICIAL.....	33
3.1. A POLÍCIA NO BRASIL	36
3.2 ORGANIZAÇÃO POLICIAL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	38
4. O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO	42
4.1. CONCEITO DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO	44
4.2. EVOLUÇÃO DO POLICIAMENTO ATÉ O MODELO COMUNITÁRIO	47
4.3 AS CARACTERÍSTICAS DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO	52
4.4 OS DESAFIOS DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO.....	56
4.5 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL.....	59
5 METODOLOGIA.....	61
6 CONCLUSÃO.....	62
REFERÊNCIAS	64

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a segurança pública é um dos temas que centraliza os debates políticos e de grande repercussão na mídia, seja ela impressa, televisionada ou ambientada em sítios eletrônicos. Num mundo globalizado, a velocidade de transmissão das informações permite um rápido conhecimento de pequenos delitos ou crimes aberrantes que ocorrem a léguas de distância, favorecendo o aumento da sensação de insegurança e, com ela, o anseio por uma melhor atuação das instituições responsáveis pela manutenção da segurança.

É cediço que esta não é uma preocupação de hoje, na verdade, caminha lado a lado do ser humano desde os seus primórdios, ensejando o agrupamento e a construção de instituições, como o próprio Estado, detentora do monopólio da violência legítima, ou seja, o único com poder para exercer a violência e impor determinações.

Todavia, embora esta não seja uma preocupação recente, com o processo de urbanização, fomentado pela Revolução Industrial no século XIX, a questão da segurança tomou novos contornos, aumentando significativamente a incidência de crimes dentro do ambiente interno do Estado e dando azo a um novo tipo de violência, qual seja, a violência do urbano.

De acordo com a Escola de Chicago, o ambiente pode contribuir para a construção do criminoso, assim, em locais marcados pela falta de infraestrutura (saúde, educação, saneamento básico, iluminação pública etc), os índices de criminalidade seriam maiores do que em regiões mais favorecidas.

Neste sentido, o Estado foi obrigado a criar mecanismos que lhe permitisse controlar os distúrbios sociais, sendo o principal deles, as forças policiais (moderna). A princípio, estas instituições com poder de polícia agiam mais em prol das classes abastadas, ou seja, interesses privados, do que propriamente em cuidar da coisa pública e manter a paz social entre todas as camadas.

Nos Estados Unidos, durante a chamada fase política (no século XX), a polícia era aparelhada pelas máquinas políticas locais, ou seja, por aqueles que detinham poder. O cargo de policial era usado como barganha política. A questão da segurança vinha em segundo plano. Este modelo muito se assemelhava à forma com a qual o policiamento era conduzido durante o período do coronelismo no Brasil, quando o foco primeiro das forças de segurança que serviam ao Estado, atendia primordialmente aos interesses da classe ou grupos dominantes política e economicamente, tornando a segurança pública geral, como elemento secundário.

A fase profissional, especificamente nos EUA, se caracteriza pela descentralização no comando das unidades policiais, permitiu uma modernização da estrutura policial, tanto pessoal, quanto metodológica. A busca por resultados passou a figurar como protagonista em meio aos objetivos destas instituições.

No Brasil, este grau de maturação foi tardio, vez que deixou-se de ter uma polícia vocacionada a defender interesses privados, para se ter uma polícia destinada a manter uma segurança interna/segurança nacional, e só após uma polícia destinada garantir a segurança pública.

No entanto, a experiência mostrou que este modelo profissional baseado em resultados, típicos de uma polícia reativa, não alcançava o real objetivo, garantir a segurança de todos, respeitando os direitos individuais e coletivos, razão pela qual, novos arranjos metodológicos foram inseridos no sistema policial, ensejando a construção de um modelo e filosofia de policiamento mais harmônico com a sociedade.

Este policiamento, a qual foi chamado de policiamento comunitário, foi aos poucos se desenvolvendo ao redor do globo, tendo grande destaque em países desenvolvidos, como os Estados Unidos e o Japão.

No Brasil, esta nova noção de policiamento começou a ganhar espaço nas últimas décadas, em razão da segurança pública ter ganhado progressivamente as manchetes da mídia, e, conseqüentemente, o interesse da população, que clama por paz e ordem pública. Diante deste fato, iniciou-se um processo revolucionário no quadro das instituições estatais responsáveis pela manutenção da segurança, criando-se, em grande parte das unidades federativas, modelos de policiamento comunitário, visando aproximar o policial da comunidade, a fim de se manter um canal aberto e direto entre os interessados pela paz da urbe.

Consentâneo a isso, e aliado ao baixo número de trabalhos acadêmicos sobre o tema, é que de modo justificado o presente trabalho se destinou a investigar no que consiste a filosofia de policiamento comunitário, bem como a importância da participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas e no apoio às ações policiais visando à manutenção da ordem pública.

No primeiro eixo, partimos da hipótese de que a segurança sempre caminhou lado a lado com o ser humano, sendo inclusive, um dos fatores responsáveis para a formação do Estado. Neste contexto, buscamos compreender os conceitos de segurança pública, políticas públicas e quais as teorias que deram origem ao modelo de policiamento comunitário.

No segundo eixo, identificamos como se deu a formação e evolução das instituições policiais, tanto na escala global, como na escala local (Brasil). E, por fim, no terceiro eixo, discorreremos sobre os conceitos de comunidade, policiamento comunitário e os desafios enfrentados pelo dito modelo, incluindo a participação da sociedade civil.

2 A VIOLÊNCIA E O ESTADO

Desde os primórdios da humanidade o ser humano se vê envolvido em questões atinentes à sua segurança. A princípio, o homem se preocupava com os animais selvagens que habitavam e/ou ainda habitam o nosso planeta, em razão de serem presas fáceis já que não possuíam o conhecimento ou número suficiente para combatê-los. Com a sua gradual evolução¹ – merecendo destaque o domínio do fogo², da agricultura e pecuária –, o ser humano, que até então vivia em pequenos grupos, sem um local fixo, passa a compor grupos cada vez maiores, fixando suas bases sob um dado território³, visando não apenas se proteger dos seus predadores naturais, como também dos outros grupos que se formavam, surgindo assim uma preocupação com a segurança externa, isto é, a apreensão pelo risco⁴ de invasões/ataques de grupos rivais ao seu território.

Em seu livro *–Da Revolta ao Crime*, Zaluar (1996, p. 10) afirma que: *–entre as tribos, as relações, por definição, são de inimizade, de desconfiança ou de cuidado*. Acrescenta ainda que, por este motivo *–muitos afirmam que as sociedades primitivas ou tribais se caracterizam pelo estado de guerra entre elas*. Posicionando-se de forma contrária, aduz Clastres (1980, p. 183): *–o estado de guerra é permanente, mas nem por isso os selvagens estão o tempo todo guerreando*, podendo assim pensar em sociedade primitiva sem pensar ao mesmo tempo em guerra.

Por estado de guerra permanente se entende ser o constante estado de vigilância, que por seu turno pode se entendido por precaução para não correr risco, o que no caso em mote se visualiza como a preocupação com uma possível invasão de um grupo rival ao seu território, o que indubitavelmente faz existir no grupo a sensação de insegurança, que a depender das armas e técnicas de defesa que se valem cada grupo, pode fazer com que aquela

¹ O antropólogo e escritor norte-americano, Lewis Henry Morgan, fixou em seu livro *Ancient Society* (Sociedade antiga) de 1877, a ideia de que a humanidade passa necessariamente por sucessivos estágios. Esses estágios seriam: (1) Selvageria; (2) Barbárie; e (3) Civilização. A passagem de um estágio para outro se dá através do domínio de determinados conhecimentos, tais como o uso do fogo, a invenção do arco e flecha, fabricação de ferro etc. Para o autor a *–selvageria* foi o período formativo da raça humana, com início em zero em conhecimento e experiência, sem fogo, sem discurso articulado e artes, nossos progenitores selvagens lutaram grandes batalhas, primeiro para a existência e depois para o progresso, até que eles garantiram a subsistência e segurança frente aos animais ferozes. (p. 35, *tradução livre*)

² De acordo com Alfredo Boulos Junior (2013, p. 8): *“o domínio do fogo e da agricultura se deu durante o período conhecido como Pré-história, que vai do aparecimento dos primeiros seres humanos sobre a Terra, por volta de 2 milhões de anos a.C., até a invenção da escrita, cerca de 3000 anos a.Cl.*

³ O arqueólogo australiano Vere Gordon Childe, em seu Livro *—A Evolução Cultural do Homem* (1966), define este movimento de transição do nomadismo para a sedentarização como *—Revolução Neolítica*. Com o domínio do fogo e o desenvolvimento de técnicas de cultivo agrícola, o homem passou a ter condições de armazenar alimentos, o que os fez se fixarem por mais tempo em uma dada região.

⁴ A respeito do vocábulo *risco*, FABRETTI (2014, p.12) citando LUHMANN (1999, p.28) escreve que: *—o conceito de risco seria um conceito que deve ser determinado em oposição à noção de segurança*.

seja relativamente pequena. Como dizia Júlio César: Si vis pacem, para bellum (se quer paz, prepare-se para a guerra).

Na medida em que as relações interpessoais destes grupos foram se tornando mais complexas e houve um aumento exponencial dos seus contingentes populacionais, a preocupação com a segurança tomou novos contornos. Os membros se viram em um novo cenário de insegurança: o da insegurança interna. Além da preocupação com os inimigos naturais e os grupos rivais, os partícipes destes grupos passaram a se preocupar com a violência dentro do seu território, praticada por seus semelhantes.

Preocupada com essa violência interna, as tribos, de acordo com Zaluar (1996), instituíram diversas maneiras de apaziguar as relações entre seus integrantes, evitando assim a eclosão de conflitos e o seu alastramento, que, se não fossem evitados, poderiam gerar uma guerra. Um dos meios utilizados para evitar os conflitos, diz a referida autora, foi a criação do casamento, juntamente com a troca de diversos bens valorizados, como inhame, batatas, vacas etc, que serviriam para selar alianças entre os diversos grupos de parentes. Todavia, para que essa aliança proporcionasse a paz, se fez necessário estabelecer uma regra social, que deveria ser observada por todos: Parentes não devem guerrear entre si.

Não obstante, por não haver a figura do –Estado nem o poder privado do senhor, instituições que dividem a sociedade entre os que mandam e os que obedecem (CLASTRES, 1980 apud ZALUAR, 1996, p. 9), cada um, conforme Zalular (1996, p. 9) –detém a força para fazer justiça pelas próprias mãos quando for pessoalmente lesado ou tiver algum parente que tenha sido lesado por outrem.

Os chefes, que na verdade não são –chefes de estado, ou nas palavras de Clastres (1988, p. 199): –a figura (muito mal designada) do ‘_chefe’ selvagem não prefigura em nada a de um futuro déspota, não tinham poder de impor uma decisão, mas apenas de aconselhar, de mediar um conflito. Se o seu –esforço de persuasão fracassa, então o conflito arrisca-se a ser resolvido na violência (CLASTRES, 1988, p. 200), ficando claro que na ausência de um poder central, legitimado pelos membros da sociedade, a manutenção da segurança torna-se uma tarefa difícil.

Com a descaracterização dos laços pessoais – característica intrínseca dos primeiros grupos humanos –, a ocupação de grandes áreas aliadas a uma grande população e a divisão avançada do trabalho⁵ bem como a divisão em classes, as tribos vão dar lugar a uma nova

⁵ Em sua obra, –Da Divisão do Trabalho Social (1893), o sociólogo Émile Durkheim afirma que os laços que unem os indivíduos entre si constituem a chamada –solidariedade, que a depender do tipo de sociedade, pode ser mecânica ou orgânica. Sintetizando as ideias de Durkheim, QUINTANEIRO (2002) afirma que a

forma de agrupamento: a sociedade. Esta, diferente das tribos e comunidades, é composta por uma reunião de homens que buscam através das relações *impessoais*⁶ de trocas e de defesa mútua, alcançar objetivos comuns, como o acúmulo de riquezas.

Assim como nas tribos e comunidades, a manutenção da segurança nas primeiras sociedades é uma atividade difícil, em razão da ausência de um poder central. É possível dizer que se torna ainda mais difícil que nas sociedades tribais, vez que há pouca ligação entre seus membros, o que torna ineficaz a regra de que parentes não devem guerrear entre si. Ademais, temos agora a presença maciça de estrangeiros, habituados a culturas distintas, bem como a busca pelo acúmulo de riquezas –custe o que custar^{||}. A respeito da falta de uma estrutura de poder compatível com os anseios das classes emergentes da sociedade, aduz Sulocki (2007, p. 14):

a transformação dos modos de produção e acumulação de riquezas faz com que no interior da própria comuna surjam os confrontos que põem em risco a coesão e sobrevivência da cidade. Esse quadro de insegurança e, ao mesmo tempo de renovação desta sociedade gera a necessidade de uma estrutura de poder mais compatível com os anseios econômicos da classe ascendente.

Buscando controlar esses conflitos que colocam em risco a coesão e sobrevivência da sociedade, é que surge o Estado. Para Hobbes (1651), em seu livro *O Leviatã*, os homens viviam em –Estado de Natureza^{||}, encontrando-se assim em constante conflito com os seus pares. Este conflito se dava em razão do homem possuir domínio sobre todas as coisas, logo, por motivos óbvios, acabavam entrando em choque por um bem em comum. No anseio de encontrar a paz, o homem vai se abdicar do seu poder sobre todas as coisas e repassá-lo para um soberano, que deverá, por seu turno, administrar os bens de forma que a paz seja uma constante; este soberano é o Leviatã (Estado). Rousseau, contratualista suíço, embora

solidariedade é chamada de mecânica quando o indivíduo é ligado à sociedade sem nenhum intermediário, o que –significa que não encontramos ali aquelas características que diferenciam tão nitidamente uns dos outros os membros de uma sociedade, a ponto de chama-los de indivíduos^{||} (p. 72). —À medida em que se acentua a divisão do trabalho social, a solidariedade mecânica se reduz e é gradualmente substituída por uma nova: a solidariedade orgânica ou derivada da divisão do trabalho^{||} (p. 74). —Essas duas formas de solidariedade evoluem em razão inversa: enquanto uma progride, a outra se retrai, mas cada uma delas, a seu modo, cumpre a função de assegurar a coesão social nas sociedades simples ou complexas^{||}. (p. 74) Desta forma, à luz do que preleciona Durkeim, as sociedades tribais seriam ligadas por uma solidariedade mecânica, ao passo que as sociedades marcadas por uma divisão do trabalho, e individualismo, por uma solidariedade orgânica.

⁶ Dallari, ao tratar da distinção entre sociedade e comunidade, em seu ensaio –Elementos Teoria Geral do Estadoll (1998), preleciona que –as sociedades se formam por atos de vontade, não se exigindo que os seus membros tenham afinidades espirituais ou psicológicas. É perfeitamente possível que um grupo de pessoas absolutamente diferentes quanto às características culturais resolva unir-se para conseguir um objetivo que a todos interessa^{||}. (p. 50). A comunidade por seu turno, –se coloca num outro plano, independente da vontade (...) havendo afinidade psicológica, desenvolve-se entre essas pessoas [integrantes da comunidade] uma simpatia (...) a simpatia evolui, gradativamente, para uma forma superior, gerando uma relação de confiança recíproca, o que faz com que as pessoas se sintam unidas por um vínculo de sentimento^{||}. (p. 50)

alinhado a ideia de Hobbes de que o homem vivia em estado de natureza, antes da instituição do Estado, diverge do mesmo ao afirmar que o homem é bom por natureza, e que a sociedade que o corrompe, o que transmite a ideia de que os conflitos são decorrentes do meio social em que o homem está inserido, não da natureza dele.

Reconhecendo o –Estado de natureza‖ sustentado por Hobbes, afirma o sociólogo Durkheim (1967, apud QUINTANEIRO, 2002, p. 88):

as tréguas impostas pela violência são provisórias e não pacificam os espíritos. As paixões humanas não se detêm senão diante de um poder moral que respeitem. Se toda autoridade desse tipo faz falta, é a lei do mais forte que reina e, latente ou agudo, o estado de guerra é necessariamente crônico.

Por outro lado, discordando da premissa de que os homens viviam em estado de natureza antes da composição do Estado, afirma Zaluar (1996, p.16):

Equiparar a sociedade primitiva ao estado em que cada ser humano luta contra cada outro pela sua sobrevivência física (–estado de natureza‖), ou dizer que ela não tem lei, nem ordem, revela ignorância desses complexos mecanismos simbólicos e práticos de refazer permanentemente a paz social interna.

Deixando de lado esta discussão, temos a seguinte conclusão: O Estado surge como uma forma de garantir a segurança dos membros da sociedade. Mas não apenas garantir a segurança interna e externa. Falamos aqui de uma segurança em sentido amplo, abrangendo a segurança interna, externa e jurídica, ou seja, a garantia de que os contratos serão respeitados, mantendo-se assim uma coesão social.

O economista Mankiw (2013, p. 11) ao falar da importância do governo para os resultados do mercado, afirma que –as economias de mercado precisam das instituições para garantir o direito de propriedade‖, e que –os fazendeiros não cultivarão alimentos se acharem que suas colheitas serão roubadas, os restaurantes só servirão se tiverem a garantia de que os clientes pagarão antes de ir embora‖, havendo, portanto, a necessidade de uma garantia não apenas no combate a criminalidade – ações violentas –, mas também de respeito aos contratos formalizados pelos membros da sociedade.

No entanto, embora o Estado tenha por função a garantia das seguranças retrocitadas (jurídica, externa e interna), para fins deste trabalho só nos interessa o estudo da segurança interna, que será melhor desenvolvida em tópico específico.

2.1 VIOLÊNCIA ESTATAL E O CONSTITUCIONALISMO

Este tópico pode ser muito bem introduzido nas palavras de Dallari (2010, p. 9):

O conhecimento dos fundamentos do constitucionalismo implica, antes de tudo, a verificação das circunstâncias que, num dado momento histórico, despertaram a consciência da humanidade para o fato de que os seres humanos necessitam da convivência e de que esta, por sua vez, implica necessidade de uma organização dotada de um governo. Isso para que, agindo juntos e ordenadamente, os integrantes do grupo que convive permanentemente possam satisfazer suas necessidades essenciais e defender-se de outros grupos humanos ou das forças de natureza que impedem ou dificultam a convivência pacífica.

A história nos mostra que o Leviatã nem sempre foi um bom -sujeito, garantidor da paz; por vezes, quando esteve sob a governança de déspotas e líderes carismáticos, o Estado foi responsável por praticar atrocidades no meio social, causando em alguns casos desordem e revolta do seu povo.

Na Inglaterra do século XII, inconformados com as ações do Rei João Sem-Terra⁷ - que assim como os demais déspotas da época, se consideravam o -Estado em pessoa⁸ - os nobres juntamente com o clero, reuniram-se e redigiram um documento intitulado Magna Carta, que pra alguns historiadores e constitucionalistas, é o embrião do que se convencionou mais a frente por chamar de Constituição. Este documento tinha como função precípua limitar o poder do soberano, bem como instituir uma série de garantias, como o direito de ir e vir (art. 52) e o julgamento pelos pares (art. 48).

Nas palavras de Castro (2011, p. 184): -Esse direito de ir e vir era corroborado a uma proteção jurídica que a maioria dos autores considera ser o início da ideia de habeas corpus, que foi instituído na própria Inglaterra, cinco séculos depois, mais precisamente no ano de 1679, sob a rubrica de Habeas Corpus Act. Este instituto jurídico tinha como objetivo, -minimizar os danos causados por antagonismos que geravam violência e prisões indevidas (CASTRO, p. 191). Nas palavras de René David (2000 apud CASTRO, 2011, p. 191):

⁷ De acordo com Dalmo de Abreu Dallari (2010, p. 77), -o ponto culminante da decadência de João Sem Terra como rei absolutista foi a revolta de barões e prelados, que, em 1215, obrigaram o rei a ir a seu encontro e a assinar um documento redigido em forma de lei, aceitando uma série de limitações ao exercício do poder real. Este documento foi consagrado como Magna Carta.

⁸ Luís XV, rei da França de 1715 a 1774, em 3 de março de 1766, compareceu ao Parlamento de Paris onde leu um documento que continha o seguinte trecho: -É unicamente em minha pessoa que reside a autoridade soberana. É somente a mim que pertence o poder legislativo sem dependência e sem compartilhamento. A ordem pública inteira emana de mim, eu sou seu guardião supremo. Meu povo e eu somos a mesma coisa. Os direitos e os interesses da nação, que se ousa tratar como um corpo separado se não em minhas mãos.

O paradoxo é que o procedimento de habeas corpus tinha, em sua origem, outro objeto. Não visava garantir a liberdade dos cidadãos, mas sim reforçar a autoridade real diante dos senhores. Vinculado à ‘prerrogativa real’, o procedimento de habeas corpus não poderia jamais ser instaurado contra medidas de detenção decretadas em nome do rei, por mais arbitrárias que essas medidas pudessem ser.

Embora na Inglaterra o poder do Rei tenha sido limitado, em outros países do continente Europeu, como a França, o absolutismo estava em toda sua efervescência. Os seus governantes se valiam do seu poder para cometer abusos, desvirtuando o papel do Estado, passando a praticar em nome deste – ou em seu próprio nome – violência⁹ contra os partícipes da sociedade. Mas não uma violência legítima, pautada em termos legais, mas sim no uso arbitrário da força.

Recalcitrante a esta situação, inúmeras revoltas eclodiram no velho continente e no novo continente, merecendo destaque as Revoluções Americana e Francesa, que deram origem respectivamente às Constituições Americana (1787) e Francesa (1791). Nas palavras de Dallari (2010, p. 99):

Não se pode dizer que o constitucionalismo nasceu das lutas contra o absolutismo, entretanto não há dúvida de que foi fortemente estimulado pela necessidade de reação às arbitrariedades e violências características dos regimes absolutistas.

Em outra passagem, afirma Dallari (2010, p. 101):

Do ponto de vista político, a Constituição, definindo limites e regras para o exercício do poder político, passou a ser referida como garantia contra o absolutismo e o exercício arbitrário do poder pelo rei ou pela nobreza, razão pelo qual foi incorporada ao aparato indispensável do Estado liberal-burguês.

No entanto, embora com a Constituição se buscasse limitar o poder do Rei/governante, evitando-se arbitrariedades, a mesma, em termos jurídicos, só veio a ser reconhecida como norma jurídica eficaz a partir do século XX, quando passou a ter força normativa¹⁰. Antes era apenas um documento instrutório.

Dallari (2010) destaca que a Constituição ficou em segundo plano até o século XX, em termos jurídicos, em razão de nunca ter tido eficácia de norma jurídica superior e não

⁹ A violência a qual tratamos é em sentido amplo, que engloba não só a violência física, mas as de cunho psicológico, política e a negligência, que neste caso se dá com a omissão do Estado frente à situação que põe em risco o bem estar social.

¹⁰ Konrad Hesse, jurista alemão, em sua obra *Normative Kraft der Verfassung* (1959), traduzida para o português por Gilmar Ferreira Mendes sob o título de *—A Força Normativa da Constituição*, afirma que toda norma Constitucional deve ser revestida de um mínimo de eficácia, sob pena de figurar letra morta em papel.

expressar valores consagrados pela sociedade nem de direitos inerentes à condição humana, limitando-se apenas à definição formal do sistema político.

A mudança de status só veio a ocorrer com o desenvolvimento na Alemanha, na segunda metade do século XIX, da concepção do Estado de Direito, que visava limitar o poder político por intermédio de leis, dentre elas, figurando no topo da pirâmide, a Constituição.

Kelsen (1934), jurista austríaco responsável pela obra Teoria Pura do Direito, afirma que a Constituição é norma pura, parâmetro de validade para as demais normas que compõe o sistema jurídico e que prescinde de fundamento na filosofia, sociologia ou política. O aludido autor é responsável por criar a ideia de hierarquização e subordinação das leis utilizando-se de um triângulo – figura geométrica – para explicá-la.

O Estado passa então a ser não apenas guiado, limitado, mas a obedecer o império das Leis. Todos os atos emanados do ente estatal devem estar em consonância com que está prescrito na Constituição, inclusive, as demais leis formuladas.

Todavia, o Estado de Direito mostrou-se com o tempo, antiquado, por não fixar anseios sociais e direitos inerentes à personalidade dos indivíduos. As Constituições tinham um caráter apenas negativo, de limitar a ação do Estado e não de impor determinadas prestações (dimensão positiva).

Essa dimensão positiva atribuída às Constituições, como na Constituição de Weimar (Alemanha) de 1919, também é denominada de direitos fundamentais de segunda geração ou segunda dimensão¹¹. Ressalta Diógenes Júnior (2017):

–O direito de segunda geração, ao invés de se negar ao Estado uma atuação, exige-se dele que preste políticas públicas, tratando-se, portanto de direitos positivos, impondo ao Estado uma obrigação de fazer, correspondendo aos direitos à saúde, educação, trabalho, habitação, previdência social, assistência social, entre outros. |

Esta nova dimensão dada às constituições levaram a consolidação de um Estado Democrático de Direito, embora na Alemanha, durante a vigência da Constituição de Weimar, Hitler¹² tenha chegado ao poder e transformado uma parte da nossa história - negativamente.

¹¹ Alguns doutrinadores divergem quanto à nomenclatura mais correta para se denominar o evento de evolução histórica dos direitos fundamentais. Alguns contestam o uso da expressão –geração| por acharem que ela gera a falsa ideia de substituição, isto é, de que os direitos das gerações anteriores são suprimidos pelos direitos das novas gerações; defendendo o uso da nomenclatura –dimensão|. O próprio professor Paulo Bonavides que faz referência ao termo –geração|, reconhece a melhor adequação do termo dimensão em face do termo geração.

¹² Em artigo publicado no Sítio Consultor Jurídico, o professor Luís Roberto Barroso afirma que embora houvesse previsões de direitos sociais na Constituição de Weimar (1919), - —Considerada um marco do constitucionalismo social, com um extenso rol de direitos fundamentais, que incluíam normas de proteção ao

A respeito do Estado Democrático de Direito, tece o seguinte comentário Bonavides (1999, p. 216):

No Estado Democrático de Direito, a liberdade pela legitimidade do poder é positiva, pois, representa o exercício democrático do poder, que o legitima, consagrando assim o liberalismo político, onde o homem civil precede o homem político, ao contrário do Estado Formal de Direito, onde a liberdade pela legitimidade do poder é negativa de defesa ou de distanciamento do Estado, havendo o problema dos pressupostos ideológicos e socioeconômicos, indispensáveis à compreensão do conteúdo constitucional.

Temos, portanto, com o Estado Democrático de Direito – principalmente o democrático social de direito - uma maior preocupação com a sociedade civil. A coesão e prosperidade social perpassam não apenas pela manutenção da segurança, mas pela oferta de uma vida digna, igualitária, onde esteja presente a educação, saúde, trabalho, entre outras gamas de direitos estatuídos nas constituições.

Esses direitos, aliás, como será visto no próximo tópico, são essenciais para a manutenção da paz social, vez que a violência urbana se desdobra em duas: violência urbana e violência do urbano. Esta última proporcionada pelo ambiente, quando da ausência do Estado, que deixa de cumprir com as suas obrigações, ou quando o cumpre, deixa a desejar.

Assim sendo, podemos concluir que embora o Estado tenha se originado como forma de garantir a segurança dos seus integrantes, ao passo em que foi se consolidando, passou a também praticar atentados aos seus integrantes, sendo necessária a criação de mecanismos, como a Constituição e o habeas corpus. Este primeiro, a priori, se resumia a um documento com o intuito de tão somente limitar o poder do Estado, sem força normativa, mas com o decorrer do tempo, por necessidade, passou a ser considerada como -lei suprema, e garantidora de Direitos fundamentais, como a vida, privacidade, liberdade, saúde, entre outros.

Ao longo do nosso estudo, em razão do protagonismo das Constituições nos dias atuais, vamos nos ater em diversos momentos a discussões que colocam em evidência dispositivos constitucionais. A própria segurança pública possui um capítulo próprio na nossa atual Constituição de 1988.

trabalhador e o direito à educação – eles nunca lograram verdadeira efetivação, em razão da situação em que se encontrava o país, o que acabou dando abertura para a ascensão de Adolf Hitler. Com a sua chegada ao poder, afirma o referido professor: -deu-se a superação da Constituição de Weimar pela realidade política.

2.2 VIOLÊNCIA NAS CIDADES

Conforme visto no primeiro tópico, com o aumento exponencial do contingente populacional e a complexidade das relações interpessoais, o homem passou a se preocupar com uma nova face da violência, advinda do seio da própria sociedade, a chamada violência interna. Esta violência só veio a agravar quando da formação das cidades, dando origem a chamada violência urbana.

Para designar este processo de formação das primeiras cidades, Gordon Childe (1966) utiliza-se do termo –Revolução Urbana. De acordo com o autor seriam necessários dez pré-requisitos para que se configurasse a revolução urbana: (1) Grande População; (2) Especialização integral e divisão avançada do trabalho; (3) Produção de um excedente agrícola que sustente o governo e uma sociedade dividida em funções; (4) Edifícios públicos monumentais; (5) Uma elite governante, em especial os sacerdotes; (6) Escrita; (7) Ciências exatas; (8) Estilos artísticos sofisticados; (9) Comércio regular de longa distância; e por fim (10) O Estado.

Em –Economia Política da Urbanização, Singer (1973, p. 14) anota que:

uma comunidade de agricultores, por mais densamente que vivam seus habitantes e por maior que ela seja (de fato, ela não pode ser muito grande, devido o caráter extensivo das atividades primárias) não pode ser considerada uma cidade. [...] A existência da cidade pressupõe uma participação diferenciada dos homens no processo de produção e distribuição, ou seja, uma sociedade de classes.

Nas palavras de Sposito (1994, p. 16):

Concretamente, esta sociedade diferenciada constitui-se historicamente, quando artesões especializados e outros trabalhadores não agrícolas se concentraram num mesmo território. Dentro de uma organização social emergente, eles se dedicaram ao trabalho em larga escala – a construção de muralhas ou sistemas de irrigação, por exemplo – comandados pela própria elite governante.

Não obstante, de acordo com a mesma autora, –a cidade na sua origem não é por excelência o lugar de produção, mas o da dominação (SPOSITO. 1994. p. 17). Isto é, a sociedade não surgiu em volta do mercado, mas sim da divisão da sociedade em dominados e dominantes. Nesta mesma esteira, em seu ensaio sobre –A cidade na História, sugere MUNFORD (1965, citado por SPOSITO, 1994. p. 17):

o mais importante agente na efetivação da mudança de uma descentralização econômica de aldeia para uma econômica urbana altamente organizada foi o rei, ou

melhor, a instituição da realeza. A industrialização e comercialização, que agora associamos ao crescimento urbano, foram durante séculos, fenômenos subordinados, cujo surgimento se deu provavelmente ainda mais tarde.

Portanto, foram imprescindíveis para a formação das cidades: a divisão da sociedade em classe; a divisão avançada do trabalho; o aumento do contingente populacional; e, decorrente da divisão em classes da sociedade, a instituição de um poder central: o Estado.

Quanto ao surgimento das primeiras cidades, a geógrafa Ana Fani Alessandri Carlos, define como marco inicial o ano de 5.000 a.C., cabendo a Jericó o título de cidade mais antiga do mundo. Sposito (1994), por outro lado, afirma haver dificuldades para precisar o momento em que surgiram as primeiras cidades, mas estabelece o ano de 3500 a.C.- conforme a unanimidade dos autores que apreciam o tema - como data provável para o surgimento da primeira cidade, na mesopotâmia.

Fugindo desta discussão de ordem cronológica, o certo é que após um período de maturação, evolução social, grandes cidades surgiram, como Atenas, Alexandria e, Roma, capital do Império Romano. E juntamente com as cidades, concretização do processo de urbanização, surgiu aquilo que se convencionou chamar Violência Urbana.

Alguns autores ao dissertarem sobre a violência na cidade de Roma, a classifica como -incontrolável. Mesmo diante de um exército respeitável e disciplinado, os governantes de Roma não conseguiam controlar as práticas criminosas, que colocavam em risco a harmonia social. A busca pela riqueza, a interação entre povos de culturas distintas, bem como a desvalorização da vida, faziam com que a criminalidade fosse assim vista.

Com a derrocada do império Romano, a partir do século V d.C., o processo de urbanização no lado ocidental do império passou por um expressivo declínio, dando início ao período denominado Idade Média.

Este período foi marcado por um profundo retrocesso no que diz respeito ao processo de urbanização. Existiu um verdadeiro êxodo urbano. Só após o século XIV é que as sociedades renasceram e com elas o comércio dos excedentes produzidos no campo, bem como a violência fruto da convivência urbana.

Dissertando sobre esse processo de retomada da urbanização, aduz Sposito (1994. p. 32):

Este processo de retomada da urbanização, de renascimento das cidades, foi possível pela reativação do comércio, enquanto atividade econômica urbana. Ao se desenvolver, esse comércio foi criando as condições para a estruturação do modo de produção capitalista e, simultaneamente, a destruição dos pilares da economia feudal (o latifúndio, sua economia -fechada e a servidão).

Entretanto, foi o aparecimento da manufatura que transformou as cidades em polos econômicos, políticos e sociais, o que começou a atrair pessoas e, em razão da nova hierarquização emergente, mudar o estilo de vida das mesmas.

Ao analisar as cidades indústrias da virada dos séculos XIX-XX, Weyrauch (2011. p. 4), traz à baila alguns dos fatores que contribuíram para o fomento do crime:

A cidade industrial da virada dos séculos XIX-XX, transformou-se em cenário por excelência das contradições socioeconômicas: de um lado riquezas galopantes foram se acumulando graças à exploração do operariado, de outro uma pobreza crescente visível nas ruas pela circulação de uma massa de desamparados institucionais distante do mínimo necessário à sobrevivência humana

Essa pobreza crescente, aliada ao desejo de ascender na vida, ou de ao menos ter o que possuir fez com que aumentasse a criminalidade nas cidades. Os pobres roubavam ou furtavam para ter o que comer; os ricos para ter mais poder. A *urbs*¹³ transformou-se em um espaço marcado pelo caos, pela intranquilidade.

Decorrente deste processo de urbanização e do aumento exponencial da violência, alguns teóricos se arriscaram a compreender a criminalidade, colocando de lado a visão etiológica¹⁴ de que há pessoas que nascem predispostas ao cometimento de crimes, passando a analisar o crime sob o viés social, urbano, ou seja, de que o crime é decorrente do meio, do ambiente – visão ecológica. Sendo assim, em um ambiente degradável, a exemplo dos bairros periféricos, os índices de criminalidade seriam maiores do que em uma localidade com um grau maior de desenvolvimento.

Os grandes teóricos desta corrente fizeram parte da Escola de Chicago.¹⁵ Tratando da importância da aludida escola, aduz Tangerino (2007, p. 18):

A Chamada Escola de Chicago é de central importância para a criminologia moderna. Primeiramente, por se tratar da primeira produção de caráter científico a romper com qualquer concepção etiológica do delinqüente. Chicago abandona a hipótese de que haja um —homem delinqüente e centra seus estudos nas circunstâncias sociais que levam pessoas a delinqüirem.

¹³ Urbs é a expressão em latim sinônimo de cidade.

¹⁴ De acordo com os defensores desta corrente, há criminosos que nascem predispostos ao cometimento do crime, seja por uma característica física, seja por uma característica de ordem psicológica. É erigido, portanto, um método causal-explicativo, onde as causas do cometimento do crime são determinadas pelas características do indivíduos.

¹⁵ A Escola de Chicago ou Escola Sociológica de Chicago surgiu nos Estados Unidos no início do século XX. Destinou-se, precipuamente ao estudo dos fenômenos urbanos, dentre eles a criminalidade.

Partindo desse pressuposto, de que as circunstâncias sociais colaboram para a prática de atos infracionais¹⁶; premissa esta, aliás, que se alinha com o que defendia Rousseau (1762) em seu livro -Emílio, ou Da Educação, de que o homem é bom por natureza, e que a sociedade é que o corrompe, podemos deduzir que da urbe decorrem dois tipos de violência: Violência urbana e Violência do urbano. A primeira é muitas vezes fruto da violência proporcionada pelo urbano, enquanto que a segunda independe da primeira.

A violência do urbano é aquela ofertada pela urbe, como a falta de saneamento básico, educação, transportes etc; é decorrente da nefasta atividade do capital, que ocasiona por vezes, sequelas na sociedade. Por seu turno, a violência urbana decorre da prática de atos ilícitos, o que ocasiona insegurança na sociedade. De acordo com alguns teóricos da escola de Chicago a delinquência, em grande parte, como já falado, está associado ao ambiente. Falando a respeito, preleciona Tangerino (2007, p. 20):

É na área criminal que se encontra o tecido social mais desgastado, ou seja, onde a desorganização social é intensa. Como consequência, é onde o controle social se faz sentir de maneira mais tênue. Assim, com uma complexidade de maneiras de viver coexistentes, nenhuma delas obstruída pelo controle social, está formado um rico meio de transmissão da cultura delinqüente, ou seja, da tradição criminal.

Por área criminal o autor quer dizer as áreas onde ocorrem os constantes cometimentos de crime. Aplicando a metodologia cedida pela Escola de Chicago na cidade de São Paulo, o autor constata que as áreas criminais desta cidade estão localizadas nos espaços mais pobres, onde menos se observa a presença do estado.

Outro ponto que merece destaque é o papel da família, responsável pela transmissão dos bons costumes e pelo controle social informal¹⁷. Tratando do efeito nefasto ocasionado pela mobilidade - leia-se aqui a constante mudança de localidade -, FARIAS (1970 apud TANGERINO, 2007, p. 90) expõe:

A mobilidade dos slums, por outro lado, continua, opera contra o estabelecimento de tal consenso de vizinhança. Não há história local – não há um número suficiente de

¹⁶ Segundo Rogério Greco (2014, p. 144) –quando quisermos nos referir indistintamente a qualquer uma dessas figuras (crimes, delitos e contravenções), devemos utilizar a expressão infração penal. A infração penal, portanto, como gênero, refere-se de forma abrangente aos crimes/delitos e às contravenções penais como espécies.

¹⁷ Nas palavras de Alice Bianchini e Luiz Flávio Gomes: –O controle social compreende o conjunto de instituições, estratégias e sanções (legais e/ou sociais), cuja função é promover e garantir a submissão do indivíduo aos modelos e normas sociais. [...] –Quando o controle social é realizado por meio de normas legais, ele é tido por controle social formal. No informal, de outro lado, o controle é realizado por intermédio de outras formas, ou seja, não há aplicação de normas legais para concretizar o controle social, pois outros mecanismos como educação, escola, medicina, trabalho, igreja e mídia, atuam na manutenção e regulação das relações sociais.

peças que permaneçam tempo suficiente para preservarem uma memória coletiva. Antes de as peças terem uma oportunidade de construir uma convivência com vizinhos, um ou outro se muda. Cada família vive em um mundo de estranhos e se preocupa pouco com as opiniões que tais estranhos foram a respeito deles, uma vez que não há força coletiva de opinião nem reputação pública a construir ou zelar. A heterogeneidade dos residentes de tais áreas também tende a desencorajar a formação de vida comunitária.

Apresentando uma memória coletiva, tem-se na literatura o exemplo da cidade de Maycomb, do romance —O sol é para todos‖ (1960), onde a família da personagem-narradora, Scout é chacoateada por seus vizinhos em razão de seu pai, advogado, defender um negro, que na época em que se passa a história, era algo inadmissível aos olhos dos mais conservadores, demonstrando a capacidade de controle de atos por parte de vizinhos.

No entanto, esta é uma realidade que se restringe aos pequenos núcleos urbanos, onde a família é muito presente, e os seus moradores possuem uma história com o lugar; todos conhecem todos. Pensando nas grandes cidades onde a mobilidade é constante, e, principalmente nas comunidades carentes, reduto da —patuleial‖¹⁸, esse controle exercido pelos vizinhos é mínimo e ineficaz.

Ineficaz, pois em algumas dessas comunidades a ausência do estado é tamanha, que a preocupação com o errado, com o ilícito, com a desordem, é colocada em último plano. Isto quando não substituída por outra ordem, a do poder paralelo, exercida por narcotraficantes que ditam as suas regras e influenciam na mudança de valores. Basta observarmos cidades como o Rio de Janeiro, que possui quatro ordens¹⁹ distintas atuando e disputando territórios; Medellín durante o período de Escobar²⁰; e até mesmo Nova York em seus redutos periféricos. Enfrentar o crime organizado, hoje, é o grande desafio para as autoridades, pois diferente do —lobo solitário‖²¹ estes grupos causam danos infinitamente maiores na sociedade. Aproveitam-se da revolta da população com a violência do urbano (da falta de infraestrutura) para criar a ilusão de que o cometimento de condutas criminosas é a solução. Além de imprimir um controle maior sobre as pessoas que residem em áreas de sua atuação, o que

¹⁸ De acordo com o Dicionário Net, o termo —patuleial‖ designa um —conjunto de indivíduos pertencentes à camada inferior de uma sociedade‖.

¹⁹ No Rio de Janeiro quatro grandes organizações criminosas atuam em bairros e comunidades periféricas, são elas: (1) Comando Vermelho; (2) Amigo dos Amigos; (3) Terceiro Comando Puro; e (4) Milícia. Esta última formada por integrantes e ex agentes do poder público, vide relatório da CPI da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, publicado em 2008.

²⁰ Pablo Escobar foi um narcotraficante colombiano notabilizado como —senhor das drogas colombiano‖. Seu poder se estendia por toda a Colômbia, todavia, foi nas comunidades carentes da cidade de Medellín que Pablo exerceu com maior rigor o seu poder.

²¹ Lobo solitário é um termo utilizado para designar a pessoa que realiza ataques terroristas em seu nome, sem possuir vínculos diretos com organizações terroristas.

umenta a sensação de insegurança, que, conforme se sabe, às vezes chega a ser maior do que os índices que avaliam insegurança real.

Se entrevistarmos um morador de uma comunidade carioca dominada por alguma facção criminosa, constataremos que, embora os assaltos sejam inexistentes – é proibido assalto dentro das comunidades -, que os homicídios sejam esporádicos e a troca de tiro, seja rara, a sensação de insegurança daquele morador será infinitamente maior do que os índices obtidos através de dados/estudos oficiais. Isto porque a simples presença destes grupos intimida.

Dentro deste contexto, abordaremos nos próximos tópicos conceitos de Segurança Pública e Ordem Pública, bem como o de Política (Pública) de Segurança, na tentativa de entender como o Estado tem se organizado, de forma específica, para o combate/controle da violência, principalmente nas cidades.

2.3 SEGURANÇA PÚBLICA E ORDEM PÚBLICA

Conforme visto nos tópicos anteriores, desde cedo o homem se preocupa com a sua insegurança, tendo esta tomado maiores proporções (no âmbito interno do Estado) a partir da formação das cidades e do processo de industrialização, que fez com que as cidades se transformassem em polos econômico-social-cultural.

Mas a violência não é exclusividade das cidades, o campo (ou zona rural) também está marcado pela mancha da violência, o que exige do estado uma prestação de segurança para estas localidades. Nesta esteira é que surgem conceitos como o de *Segurança pública*²², Ordem Pública e Controle Social, bem como, da parte do Estado, um conjunto de normas e mecanismos a fim de manter a paz social.

²² Para Marcineiro (2007, p. 16), embora o nome [*segurança interna*] insinue a pensar que seja uma segurança do interior de um Estado, trata-se de todas as medidas adotadas para a garantia da SOBERANIA NACIONAL. A segurança interna, portanto, é decorrente do agir, ou da prontidão para agir, de um grupo de servidores públicos treinados e com os equipamentos necessários para responder com o uso da força bélica a todas as violações, ou possibilidade de violações, das fronteiras do país, com o desejo de garantir o exercício livre e soberano do governo. Estes funcionários são os militares das Forças Armadas. Eles são guerreiros que, treinados para tal, combatem ao inimigo com o desejo de eliminá-lo e, assim, garantir a soberania nacional. Data vênica, acreditamos que a Segurança Nacional incorpore tanto a segurança interna, decorrente dos atos criminosos atentatória à sociedade e, conseqüentemente ao Estado, como também a segurança externa, decorrente de ações de estrangeiros. O próprio autor reconhece que esta concepção não é pacífica: –como nunca foi ao longo da história da humanidade, exatamente porque os conceitos de defesa interna e segurança pública são confundidos e porque os servidores de uma e outra atribuição, por vezes, foram os mesmos! (P. 17)

Se buscarmos um conceito para a segurança pública, encontraremos que a mesma garante a proteção dos direitos individuais e assegura o pleno exercício da cidadania. Neste sentido a segurança é condição para o exercício da liberdade. Comparato (citado por FABRETTI, 2014, p. 108), afirma que –para que exista liberdade é indispensável um mínimo de segurança. Há, portanto, uma relação de complementariedade entre a segurança e a liberdade, embora em determinadas situações, quando há excesso de segurança, a liberdade possa ser suprimida e figurar em lado oposto e antagônico àquele.

Completando o seu raciocínio, afirma o referido autor que –o excesso de segurança elimina a liberdade e a supressão da liberdade aniquila a segurança, fechando-se assim o círculo (FABRETTI p. 108). Sob outra perspectiva, a da segurança pública enquanto atividade, podemos encontrar que ela é:

pertinente aos órgãos estatais e a comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei. (GOMES, 2012)

Para este conceito, a comunidade e os órgãos estatais caminham de mãos dadas na prevenção e repressão dos distúrbios sociais, garantindo o exercício pleno da cidadania.

Não muito diferente é o conceito trazido à baila pelo Portal Educação, que considera a segurança pública como um –processo composto por elementos de ordem preventiva, repressiva, judicial, de saúde e social (CONCEITOS..., 2012).

Para estes dois conceitos, portanto, a segurança pública envolve não apenas os órgãos estatais que possuem como atividade fim a segurança – polícia, por exemplo -, mas também o poder judiciário, entidades sociais e de saúde, e, principalmente, a comunidade, que deve cooperar na prevenção e supressão das manifestações de violência.

Outra definição bastante utilizada quando o assunto é segurança pública é o de Ordem Pública. Sulock (2007) ao tratar do assunto, destaca a inexistência de um conceito preciso sobre o que ser a ordem pública. Ela cita diversos administrativistas, brasileiros e estrangeiros, mostrando a imprecisão nos conceitos; ora a ordem pública pode ser entendida como a ausência da desordem (conceito simplório) ou um mínimo de condições essenciais a uma vida social conveniente.

De acordo Lazzarini (1987, citado por SULOOCK, 2007, p. 46):

nada mais incerto em direito do que a noção de ordem pública. Ela varia no tempo e no espaço, de um para outro país e, até mesmo, em um determinado país de uma

época para outra [...] procurar definir o termo ordem pública é aventurar-se a pisar em areias movediças.

Para Vedel e Salvat (citados por LAZZARINE, 1987, p. 7-12), de forma respectiva:

A noção de ordem pública é básica em direito administrativo, sendo constituída por um mínimo de condições essenciais a uma vida social conveniente. A segurança dos bens e das pessoas, a salubridade e a tranquilidade formam-lhe o fundamento.

A noção de ordem pública é mais fácil ser sentida do que definida, resulta de um conjunto de princípios de ordem superior, políticos, econômicos, morais e algumas vezes religiosos, aos quais uma sociedade considera vinculada a existência e conservação da organização social estabelecida.

O uso da ordem como resposta para a segurança pública é alvo de várias críticas, pois se entende, conforme dita Fabretti (2014, p. 3) que a –segurança pública assim configurada serve à preservação de uma ordem preestabelecida por aqueles que dominam o processo de escolhas políticas, quando deveria estar orientada à preservação dos direitos da cidadania.¶

Esperava-se que com a Constituição de 1988, que rompeu com o regime ditatorial e marcou a redemocratização do país - sendo inclusive intitulada pelo presidente da Assembleia Constituinte, Ulysses Guimarães, como Constituição Cidadã - impusesse uma Segurança Cidadã, e não uma segurança pautada na ordem, como veio a expressar o constituinte originário no art. 144: –A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.¶

Ainda dentro da temática segurança pública, mas dissociado de seu conceito, temos o controle social, que nas palavras de Haonat (2016) –é a integração da sociedade com a administração pública, com a finalidade de solucionar problemas e as deficiências sociais com mais eficiência.¶

O Destrinchando anatomicamente, podemos dividi-lo em: formal e informal. O Controle social formal é aquele exercido por órgãos estatais, enquanto que o informal é aquele exercido pela sociedade civil organizada. Ambos devem andar de forma conjunta.

Nota-se que o conceito de controle social é mais abrangente do que o de segurança pública, pois impõe uma integração entre o público e o privado buscando não apenas o controle da criminalidade e manutenção da ordem, mas a solução de todos os problemas sociais, desde a falta de salubridade até a melhoria em mobilidade e educação.

Destarte, é possível chegar a conclusão que a segurança pública compõe o controle social, enquanto dever do Estado, direito e responsabilidade de todos; e que a ordem pública,

embora não precisa conceitualmente, deve ser interpretada, à luz do garantismo, de forma a orientar ações que preservem os direitos individuais e coletivos.

Como não é nosso objetivo eleger um único conceito para a segurança pública, entendemos que os conceitos citados se completam, dando a real noção do papel, função e fim da mesma, bem como dos entes envolvidos.

Colocando de lado esta questão conceitual, e mergulhando um pouco no histórico da Segurança Pública enquanto política, direito e dever no nosso país, temos, na conclusão de Gleice Bello da Cruz, extraída do seu livro –A historicidade da Segurança Pública no Brasil e os desafios da participação popular (2013), que embora com a chegada da Corte Portuguesa ao Brasil, em 1808, tenha se criado instituições policiais, como a Intendência Geral da Polícia da Corte e a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, até aquele momento, ainda não se tinha noção a respeito da segurança pública, nem referências a essa questão.

No livro didático –Introdução ao Estudo da Segurança Pública, da Universidade UNISUL, o prof. Marcineiro (2007, p. 20) destaca que:

Na época da declaração da Independência, em 1822, a segurança da população se confundia com a própria segurança do país. Não se tinha nessa época a noção que temos hoje a respeito de segurança pública, tampouco organizações que se dedicassem exclusivamente a este mister. A própria legislação era omissa quanto a esse assunto.

E por mais alguns anos a segurança foi tratada assim, inserida dentro da ideia de segurança do país (segurança nacional). Apenas com a constituição de 1988 foi-se esculpido o termo –segurança pública, tendo o constituinte originário dedicado um capítulo exclusivo para a mesma.

Nas Constituições anteriores haviam apenas menções a segurança interna como Direito e Garantia Individual, ou, inserido dentro do título relativo às Forças Armadas.

No entanto, embora não prevista nos diplomas legais sob esta rubrica, a ideia de segurança pública já era desenvolvida muito antes da Constituição de 1988. Os historiadores costumam demarcar como origem da segurança pública no Brasil o momento da criação dos primeiros corpos policiais com fulcro na manutenção da ordem interna.

Marcineiro (2007, p. 20-21), *verbi gratia*, afirma que a primeira lei a tratar do assunto foi a Lei Imperial de 1º de Outubro de 1828, que em seu art. 66 do Título III – Posturas Policiaes, delegava às Câmaras Municipais o exercício do poder de polícia.

Portanto, sob esta ótica, a história das unidades policiais se confunde com a da segurança pública. Não obstante a esta discussão quanto ao momento em que se iniciou a

tratar de segurança pública em nosso país, indiscutível é o protagonismo que a mesma vem ganhando nas últimas décadas, em razão do aumento da criminalidade e da atenção dispensada pela mídia aos casos de violência no seio da sociedade, inclusive através dos chamados –programas policias da hora do almoço²³.

Simon (2007 citado por FABRETTI 2014, p. 2) afirma que o crime se torna uma questão tão estratégica, que atualmente se governa através do mesmo.

Nesse contexto, a questão da segurança pública passou a ocupar todos os campos políticos, independente de questões ideológicas, pois tanto os partidos de direita quanto os de esquerda têm inserido esse debate em sua agenda política.

Tem-se, portanto, elevado a segurança pública a um status supra ideológico, em razão de neste ponto haver consenso entre os partidos de esquerda e de direita de que o Estado não deve se abster; devendo assumir a responsabilidade e criar mecanismos de controle dos distúrbios sociais.

Neste contexto, se tem buscado de todas as formas alcançar níveis razoáveis de segurança, tanto no plano objetivo, isto é, de redução dos índices de criminalidade, como no plano subjetivo, que cuida de mitigar a sensação de insegurança.

Na gestão da segurança pública as duas questões são igualmente importantes e precisam estar equacionadas. A segurança objetiva é importante porque significa uma possibilidade realmente reduzida de vitimização, mas se não tiver acompanhada da segurança subjetiva, não impede que os cidadãos sejam vítimas do medo, da ansiedade e da frustração. Por outro lado, a segurança subjetiva, por si só, não protege os cidadãos contra ataques reais aos seus direitos. (FABRETTI, 2014, p. 17-18)

O que vai diferenciar são as abordagens dispendidas por cada governo, que a depender da matriz ideológica que segue, vai se valer do uso maior ou menor da força; da garantia estendida ou mitigada dos direitos individuais. Este, aliás, é um problema encontrado por quem integra os órgãos responsáveis pela segurança, como a polícia, que se vê sem direção, em razão das constantes mudanças nos planos e diretrizes de segurança.

²³ Indicamos a leitura do texto —a brutalidade na hora do almoço publicado na coluna de Laurindo Lalo Leal Filho, no portal Carta Maior.

2.3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

Fundamental para a atuação dos arranjos estatais que atuam diretamente ou indiretamente no combate à criminalidade e desordem social, as Políticas Públicas de Segurança são a consubstanciação dos planos e metas erigidos pelo grupo político que se situa no poder, razão pela qual, por termos um país tão extenso, com peculiaridades culturais distintas e com responsabilidades partilhadas, existe uma pluralidade de políticas vocacionadas ao cuidado da segurança pública.

Como exposto no tópico anterior, o artigo 144 da Constituição Federal de 1988 dispõe que é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos a busca e a manutenção da segurança. Mas quando o constituinte originária empregou a expressão -Estadoll, não se referia exclusivamente a União, mas a todos os entes federativos previstos no artigo 1º da Carta Magna.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito

Cabe a União, Estados e Distrito Federal organizar as suas forças policiais, conforme prevê o próprio artigo 144 através dos seus incisos. No caso dos Municípios, por força do § 8º, poderão apenas constituir guardas municipais, destinados a proteção de seus bens, serviços e instalações. A União caberá a constituição das Polícias Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal, e aos Estados e Distrito Federal a organização das Polícias Militar e Civil.

No plano político, por terem controle sobre as Polícias Militar e Civil, os estados acabam controlando as Políticas Públicas, ditando os caminhos e os objetivos a serem perseguidos. No estado da Paraíba, por exemplo, o plano atual que está em vigor é denominado -Paraíba Pela Pazll, que recebe a seguinte descrição:

O Programa Paraíba Unida pela Paz foi criado pelo Governo do Estado em 2011 e tem como objetivo integrar a Polícia Civil, Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros, a fim de reduzir os índices de criminalidade em território paraibano. O programa visa à participação da sociedade e a articulação com o Ministério Público e Poder Judiciário, entre outros órgãos, tratando a Segurança Pública como política de estado.

As ações são de prevenção, ostensivas e de repressão qualificada, incluindo trabalhos de Inteligência, com foco na redução de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) – homicídios dolosos ou qualquer outro crime doloso que resulte em morte – e Crimes Violentos Patrimoniais (CVP).

Para o estado em comento a prevenção e repressão tem como foco a redução de Crimes Violentos Letais Intencionais e Crimes Violentos Patrimoniais. Isto, porque na visão dos gestores, a incidências destes crimes são altas, ou causam uma maior repugnância. Cada estado, a depender da sua necessidade ou da ideologia dominante em seus gestores, terá um foco, atuações distintas. O que enseja críticas, pois a ausência de objetivos e ações conjuntas entre os estados dificultam a atividade dos órgãos responsáveis pela segurança e facilitam a atividade de grupos organizados de criminosos, que por seu turno, possuem diretrizes mais claras e uníssonas.

A respeito dos gargalos enfrentados no campo da segurança pública, preleciona Souza (2015, p. 86-87) que quando nosso objeto de análise é o arranjo federativo, estes podem ser expressos:

na burocracia altamente insulada e armada, sendo parte militarizada [polícias militares] e parte civil [políticas civis], diferente em cada um dos estados, com grande disjunções e disputas [entre duas corporações] e, internamente às policiais, entre diferentes hierarquias; na crescente participação dos municípios na política de segurança sem definição clara sobre o papel desses entes na política; nos históricos problemas de legitimidade das agências de segurança pública frente à opinião pública (tendo em vista a ação tradicionalmente truculenta por parte das políticas), deteriorando, em alguns estados, a relação entre essas instituições e a sociedade; nas graves violações de direitos (principalmente no sistema prisional), em diferentes estados; na baixa articulação entre os principais atores que compõem o sistema (políticas, Ministério Público, Judiciário, sistema prisional).

Portanto, esta repartição de competências no tocante a segurança, embora dê autonomia aos estados, algo que a Constituição de 1988 visou consagrar, acaba por atrapalhar a gestão da segurança pública. Há quem defenda um Sistema Único de Segurança²⁴, aos moldes do Sistema Único de Saúde, com diretrizes centrais a serem seguidas, mais com apontamentos específicos no âmbito local, conforme a necessidade.

Ainda no tocante a participação dos entes federados, uma pergunta rotineira quando se discute o assunto é a respeito da participação dos municípios na formulação de planos e no suporte da gestão da segurança. Como já dito, a formulação e a segurança ficam concentrados nas mãos dos gestores estaduais, que controlam as forças armadas atuantes no estado, todavia,

²⁴ Foi aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal o Projeto de Lei da Câmara de nº 19 de 2018, que propõe disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; o projeto se dispõe ainda a criar a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); bem como instituir o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Em alguns dos dispositivos do referido projeto há o incentivo às ações de policiamento de proximidade com foco orientado à resolução de problemas e ao desenvolvimento de programas e projetos com foco na segurança comunitária. Dentre os objetivos do PNSPDS tem-se a promoção a participação social nos conselhos de segurança pública.

o município possui um papel importante, vez que através de investimento em infraestrutura, por exemplo, podem mitigar o cometimento de crimes em uma determinada localidade, ou, através da vigilância, evitar a incolumidade do patrimônio pública, e, com isto, combater a sensação de abandono, que à luz da teoria da janela quebrada, fomentaria a desordem.

Cada município possui suas peculiaridades, suas mazelas, chamar os seus gestores para a mesa, discutir estratégias de atuação das forças policiais em seus limites, é tão importante quanto pôr policiais nas ruas para fazer a patrulha de rotina. Uma estratégia bem pensada, discutida, torna o policiamento mais efetivo e satisfatório, sob todas as perspectivas. Quando nos detivermos ao estudo do Policiamento Comunitário, veremos que os municípios, a comunidade e as organizações não estatais passam a integrar a gestão da segurança nas comunidades, por meio dos Conselhos Comunitários. O foco é ainda mais específico, levando em conta que as comunidades se diferem.

Outra questão que enseja críticas diz respeito à falta de continuidade nas Políticas implantadas - nos referimos aqui a toda e qualquer Política Pública. Com a mudança de gestores, as políticas até então adotadas são substituídas, sem haver sequer um processo de transição; isto só não ocorre quando o substituto faz parte do mesmo grupo político que o antecessor.

Estas mudanças fazem com que projetos que demandam um longo prazo para se concretizarem sejam descartáveis, trazendo instabilidade e descrença para os seus executores, além de onerar as contas públicas.

Afirmamos isto, no início, que as Políticas Públicas são decorrentes das convicções e planos de quem estar situado no poder, todavia, não significa que deva ser assim. Elas deveriam ser frutos de um debate democrático com toda a sociedade civil organizada, que resolveria pela sua manutenção conforme os resultados, e não em razão do posicionamento política ou ideológico de um pequeno grupo.

2.3.1.1 EFICIENTISMO E GARANTISMO PENAL

O Eficientismo e o Garantismo Penal são duas das ideologias dominantes na atualidade no que diz respeito às políticas criminais. O eficientismo é uma nova feição do direito penal de emergência que se exterioriza através da repressão e criminalização dos conflitos sociais, e que tem como fundamento o discurso de -Lei e Ordem!.

Por outro lado, se opondo a este modelo de direito penal máximo, situa-se o Garantismo Penal, que nas palavras de Dornelles (2008, p. 53):

não se restringe à busca de proteção contra a criminalidade e os processos de criminalização. Ao contrário, com o garantismo há uma concepção ampliada de segurança cidadã que abrange todos os direitos – civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. A noção de segurança incorpora a paz, os do bem estar social, da dignidade humana, do acesso aos bens culturais, e de uma ética solidária.

As consequências de políticas baseadas neste discurso de Lei e Ordem são: (1) Criação de Forças do Bem e Forças do Mal; e (2) A repressão sem compreender os motivos que ensejaram os conflitos. Quanto mais repressão, mais positiva é a atuação dos entes estatais. As forças do mal – digo, a –vagabundagem – devem ser aniquiladas, ainda que se sacrifique os direitos fundamentais. Preleciona Dornelles (2008, p. 49):

Dessa maneira, o eficientismo penal busca dar celeridade à resposta penal para os conflitos sociais, renunciando às garantias legais processuais da tradição do direito penal liberal e presentes nos princípios constitucionais modernos e nos tratados internacionais. O eficientismo, através da sua –política de resultados –, trata de diminuir as garantias jurídicas, fazendo retornar a formas de controle pré-modernas.

Um governo reconhecido por adotar esta visão, foi o de Marcelo Alencar, nos anos 1995-1998, no estado do Rio de Janeiro. Sob o comando do General Nilton Cerqueira, secretário de Segurança Pública, e do Chefe da Polícia Civil, Hélio Luz, os policiais foram orientados ao combate, recebendo premiações por –ato de bravura –, o que acabou sendo chamado de –política do gatilho –.

Segundo Cerqueira (1997, p. 192), –por causa da gratificação, os policiais militares do Rio de Janeiro se transformaram em caçadores de recompensa. De acordo com Dornelles (2008, p. 174), citando dados extraídos do Jornal do Brasil, de abril de 1996:

Durante a gestão do General Nilton Cerqueira à frente da Secretaria da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro houve um significativo aumento das mortes provocadas pela Polícia Militar. A política do confronto, adotada pelo Governador Marcello Alencar, elevou a média mensal de mortes de 3,20, registrada nos cinco primeiros meses de 1995, para 20,55 por mês, a partir do início do comando de Nilton Cerqueira.

Em reportagem ao Jornal do Brasil, o Delegado Hélio Luz afirmou que o malfeitor perde a cidadania no momento em que passa a portar uma arma sem autorização legal e desafiam as instituições policiais em tiroteios, revelando mais claramente a face deste modelo de enfrentamento, baseado no eficientismo.

Outra política sempre lembrada por ter como matriz ideológica o eficientismo, e, principalmente a teoria da janela quebrada²⁵, se deu bem longe na baía de Guanabara, mais precisamente em Nova York, durante a década de 90, quando aquela cidade era governada por Rudy Giuliani e tinha como chefe do departamento de polícia e trânsito, William Bratton.

Executou-se, assim, uma estratégia agressiva contra a vadiagem nas ruas, os sem-teto, mendigos, caloteiros e pichadores nas estações de metrô, pedestres imprudentes (que urinam no parque ou jogam lixo na rua, por exemplo), serviços informais nos semáforos (—squeegee men— limpadores de para-brisas), bêbados, adolescentes barulhentos e desordeiros em geral. (ODON, T. I, 2016)

Buscava-se, portanto, realizar uma limpeza social, expurgando das ruas todos aqueles que colocassem, ainda que minimamente, em risco, a ordem social. O fato de uma localidade ter mendigos e flanelinhas, por exemplo, geravam riscos, de acordo com as autoridades. Isto, porque de acordo com a Teoria da Janela quebrada, a indiferença da autoridade pública a este tipo de situação, fomentava o seu aumento, e conseqüentemente a sensação de uma cidade/localidade entregue às —moscas—.

Em sentido contrário rumou o governo de Brizola-Nilo Batista (1991-1994), antecessor ao de Marcelo Alencar. Sob a chefia da segurança pelo Coronel Nazareth Cerqueira, o governo de Brizola-Nilo Batista foi marcado pela adoção do garantismo penal, pelo respeito aos direitos individuais. Nas palavras de Dornelles (2008, p. 152):

O governo Brizola contava em seus quadros com o Vice-governador Nilo Batista, advogado criminalista reconhecido pela sua ativa militância em favor dos direitos humanos, e com o Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, que assumiu o comando da Polícia Militar estadual com uma concepção transformadora e a preocupação com práticas policiais preventivas, que assegurassem direitos e ampliassem os espaços democráticos do exercício da cidadania. O modelo adotado no Rio de Janeiro, assim, voltou a privilegiar as medidas preventivas, realçando a necessidade de levar a presença e os serviços do Estado às áreas carentes.

²⁵ Tiago Ivo Odon, em *-Tolerância Zero e Janelas Quebradas: sobre os riscos de se impor teorias e políticas—* (2016) afirma que: —Algumas conclusões da teoria são: há relação de causalidade entre desordem e criminalidade, entre a não repressão a pequenos delitos e a criminalidade violenta. Se uma janela de uma fábrica ou prédio é quebrada e não é imediatamente consertada, as pessoas que por ali passam tendem a concluir que ninguém se importa, que não há autoridade zelando pela manutenção da ordem. Assim, as pessoas começariam a atirar pedras para quebrar as demais janelas. Inicia-se assim a decadência do local, com pequenas desordens levando a grandes desordens. Nessa lógica, diante do abandono de comunidades pela autoridade responsável, desocupados, desordeiros e pessoas com tendências criminosas se sentiriam à vontade para ali fazer negócios ou mesmo morar, levando outros moradores a desejarem se mudar para outros locais. A pequena desordem gera a ideia de deterioração, de desinteresse e de despreocupação nas pessoas. A percepção da ausência de lei, normas e regras tende a levar à quebra dos códigos de convivência. Assim, o crime é maior em zonas onde o descuido, a sujeira e o maltrato são maiores, e pequenas faltas não punidas levam a faltas maiores e logo a delitos cada vez mais graves.— (p. 2)

O governo de Brizola foi alvo de muitas críticas, principalmente em razão da medida de não permitir incursões policiais nas favelas sem prévio mandado de busca e apreensão, o que demonstrava o seu respeito pelo direito de inviolabilidade do domicílio das pessoas moradoras de comunidades carentes.

Atualmente, os planos políticos [no Brasil] são todos construídos tendo como base a preservação dos direitos fundamentais, todavia, na prática as instituições responsáveis pela segurança em dados momentos, em razão dos clamor popular e de suas próprias características, fogem do script.

3 A INSTITUIÇÃO POLICIAL

Antes de falarmos em Policiamento Comunitário, se faz necessário conhecer a origem e a evolução da Instituição Policial. Infelizmente a bibliografia brasileira pouco aborda este tema. Na apresentação da Revista nº 22 de 1985 da OAB do Rio de Janeiro, Lemgruber (1985) faz referência a Antonio Luiz Paixão, sociólogo mineiro, que afirmara naquela época que a polícia era mais temida do que conhecida pelo cientista social brasileiro. Os tempos mudaram, de lá pra cá passamos a vivenciar um regime democrático - depois da promulgação da Constituição de 1988 -, no entanto, ainda pouco se produz/se fala da Polícia. Nas poucas obras que existem, o enfoque parece está mais concentrado na Violência Policial, seus erros e abusos, do que na sua formação, nos seus princípios e origem. Obviamente, não é nosso foco tratar do tema de forma exaustiva, mas apenas trazer à lume o conhecimento necessário para que se possa compreender o modelo de policiamento comunitário. De toda forma, esperamos que uma pequena lacuna seja preenchida.

Muito embora não exista dentre os relatos históricos um consenso quanto à época do surgimento dos primeiros grupos armados com funções típicas de polícia, exercendo por delegação a chamada força legítima²⁶, é cediço que as primeiras instituições policiais surgem junto às organizações estatais, pela necessidade de se impor regras de conduta e evitar com que as mesmas sejam transgredidas, formando o caos na comuna e passando a ideia de ineficácia dos dispositivos legais.

As instituições policiais, portanto, são, nesta linha de raciocínio, desde o princípio, o braço direito do Estado. O próprio termo, etimologicamente, nos remete a ideia de cidade, por

²⁶ Para Max Weber, sociólogo Alemão, o Estado é detentor do monopólio do uso legítimo da força física dentro de determinado território. É, por assim dizer, o único legitimado a se valer da violência. As forças policiais, por seu turno, por delegação de competência, são os fiéis depositários deste poder de coação.

ser advindo do latim *-politia*, que por seu turno é decorrente da palavra grega *-politeia*, derivada de *-polis* (cidade em grego).

Santos, J. (1985, p. 15), em seu ligeiro esforço histórico sobre a formação da instituição policial, publicado na revista nº 22 da OAB/RJ afirma que:

A atividade policial tem suas raízes históricas nos primeiros aglomerados humanos, organizados em burgos ou cidades. Surgida da necessidade de disciplinar as relações sociais entre as pessoas, confundiu-se, nos seus primórdios e durante algum tempo, com a administração da cidade [...] Estava enfaixada nas mãos dos governantes, que a faziam executar através de algum súdito, por delegação de competências.

Nesta mesma toada, refletindo sobre a terminologia e o marco inicial da polícia, aduz Le clére (1947, p. 5):

Le mot Police a la plus belle des étymologies puisqu'un même terme abrite depuis trois mille ans L'idée de cité et celle de sa défense. En effet, le mot grec signifie ville, dont nous avons tiré avec les Romains le nom de police. La fonction elle-même se réclame des plus hautes et lointaines origines puisqu'on la trouve décrite chez les peuples qui passent toujours pour avoir acquis le plus haut degré de civilisation, je veux parler de Egyptiens et des Hébreux.²⁷

A instituição policial é, por conseguinte, resultado da formação de sociedades complexas, estruturada por estamentos, sendo o detentor do monopólio do poder o responsável por ditar as ordens. Os integrantes destas forças exercem inicialmente os comandos e descomandos de quem está ao poder, sem nenhum tipo de independência, muito menos uniformidade em suas ações.

Apenas no século XIII, durante a Guerra dos Cem anos (1337-1453)²⁸, com a criação de uma força policial montada – leia-se: cavalaria –, intitulada de *Maréchaussée*, com a missão de patrulhar a retaguarda das tropas militares e de prender desertores, é que se tem uma

²⁷ A palavra Polícia tem as mais belas etimologias já que o mesmo termo abriga há três mil anos a ideia de cidade e de sua defesa. De fato, a palavra grega significa cidade, da qual nós desenhemos com os romanos o nome da polícia. A função em si é uma das origens mais extenuantes e distantes, uma vez que é descrita nas pessoas que sempre passam por ter adquirido o mais alto grau de civilização, quero dizer, egípcios e hebreus. (*tradução nossa*)

²⁸ A guerra dos cem anos (1337-1453), com base em conteúdo extraído do sítio eletrônico *-InfoEscola*, foi uma longa série de conflitos entre a Casa de Plantageneta – reinante na Inglaterra – e a casa de Valois – soberana de França – a respeito da sucessão do trono deste último reino. Disponível em < <https://www.infoescola.com/historia/guerra-dos-cem-anos/> > Acesso em 02 de Jan. de 2018. –A guerra dos Cem Anos foi a última guerra feudal e também a primeira moderna. Ela foi dirigida por membros da aristocracia feudal no início do conflito e terminou como uma disputa entre Estados que já tinham exércitos nacionais (...) Por isso, ela foi um grande marco no desenvolvimento europeu (principalmente na França) da ideia de nação, que unificou países antes divididos em territórios controlados por nobres. Disponível em < <https://mundoestranho.abril.com.br/historia/o-que-foi-a-guerra-dos-cem-anos/> >. Acesso em 02 de Jan. de 2018.

padronização bem definida das ações policiais. Há funções específicas, melhores delimitadas do que a ideia de manutenção da ordem estabelecida conforme o momento vivenciado pelos governantes.

Esta força policial, posteriormente ampliada, dada a sua imponente e efetividade, se transformou em 1791 em Gendarmerie Nationale, nome utilizado até os dias atuais. Com base nela diversas forças similares foram criadas conforme Ferreira e Do Reis (2012, p. 3):

A partir do final do Século XVIII e durante o Século XIX, vários países irão criar as suas Gendarmerias, muitas vezes empregando nomes diferentes: Arma dei Carabiniéri (Piemonte/Itália), Koninklijke Maréchaussée (Holanda) e Guardia Civil (Espanha) e Jandarmeria Romania (Romênia) são exemplos do século XIX. Trupele de Carabinieri (Moldávia), Jandarma (Sérvia) e Gendarmeria (Polônia) foram criadas no século XX. A que se saiba a última Gendarmeria criada foi a da Jordânia, em 2008

Apesar da importância que tal estrutura de policiamento teve nos períodos citados, foi apenas com a implementação do conceito de policiamento profissional, em 1829, na Grã-Bretanha, pelo Ministro do Reino Unido, Robert Peel, que se deu início a chamada Polícia Moderna.

O policiamento londrino rompeu com a ideia de polícia real, nacional, pertencente aos governantes/estado, e passou a implementar uma ideia de policiamento do povo e para o povo. Nesta toada, em artigo, preleciona LIBORIO (2016):

Nesta época o público inglês acreditava que o trabalho da polícia deveria ter uma participação da sociedade e não do Governo Nacional. Robert Peel (Primeiro Ministro do Reino Unido por duas vezes no século XIX) apresentou em sua gestão buscou estabelecer princípios de ordem e organização as cidades londrinas. O conceito de policiamento profissional, o principal na área de segurança pública, foi implementado com o Ato de 1829, onde a Polícia Metropolitana de Londres passou a atuar em tempo integral, como organização profissional e uma força policial organizada em defesa da cidade, dentro de princípios conceituais e doutrinários, fundamentos no respeito e na relação com o morador da Capital Londrina.

Os chamados princípios de Robert Peel foram de fundamental importância para a mudança de filosofia de organizações policiais espalhadas pelo globo, incluindo aquelas que tiveram como ponto de apoio o modelo francês de policiamento. Peel foi o responsável por dar base aos países anglo-saxão para a profissionalização das instituições policiais e posteriormente a mudança para o policiamento comunitário. Suas ideias refletem inclusive nos modelos de policiamento adotados no Brasil e que serão melhores trabalhados no tópico posterior.

3.1. A POLÍCIA NO BRASIL

Atualmente as instituições policiais possuem suas funções bem definidas, estão quase todas elas previstas na Constituição. Com o constante enfoque da mídia nas questões criminais, tem-se por parte da sociedade civil um conhecimento básico sobre a sua atividade, as obrigações e os limites de atuação.

Mas nem sempre foi assim, os primeiros grupos armados com o poder de polícia eram revestidos de dúvidas, seja quanto a sua organização, seja quanto a sua função e efetividade. A história demonstra que no período colonial a preocupação era maior em resguardar o que era privado do que o que era público.

Grupos como os formados por Jagunços controlavam as ações dentro da área de influência dos Coronéis, a quem eram subordinados. Este entrelaçamento entre políticos e os detentores das armas fazia com que o público fosse observado apenas de forma reflexa, por necessidade de se alcançar um interesse puramente particular.

Com o aumento demográfico e territorial das cidades, este tipo de controle exercido por particulares foi perdendo força, em razão da nova dinâmica da sociedade; os crimes passaram a ser visualizados em ritmo galopante, o que fez com que surgisse grupos mais organizados e com funções mais bem delimitadas, alinhados a salvaguardar o bem público.

É nesta esteira que preleciona Santos, J. (1985, p. 15):

-O progresso, a expansão demográfica e territorial da cidade, trouxe com o surto desenvolvimentista a evolução dos níveis de insegurança, com crimes graves infrações das posturas e violações dos costumes. Tal foi a repercussão negativa dos delitos àquela época que, o Ouvidor Geral, Luiz Nogueira de Brito, mandou que se organizassem aqui os ‘_Quadrilheiros’, uma organização policial de origem portuguesa.

Os quadrilheiros, conforme lição do referido autor, tinham como objetivo fiscalizar as pessoas de má fama ou que fossem estrangeiras, bem como efetuar a prisão e até captura de delinquentes que fossem encontrados nas residências de pessoas credenciadas.

Este protótipo de organização policial atuou de forma exclusiva até a criação do corpo de Guardas Vigilantes e da Guarda Montada, após a elevação do Brasil à categoria de Vice-Reinado. As cidades crescerem continuando suja e sem iluminação, corroborando para o descredito dos quadrilheiros.

Com a chegada de D. João ao Brasil, em 1808, é que de fato, surge uma organização nitidamente policial, a Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil. Esta,

imbuída mais por ideais políticos, em razão do momento passado por Portugal, por conta das incursões napoleônicas, tinha como uma de suas funções manter a ordem na nova sede da corte e proteger o Rei de conspirações francesas.

No ano subsequente, com um efetivo de 218 homens e com a finalidade precípua de fazer rondas noturnas na cidade, surge a Guarda Real de Polícia da Corte, embrião da atual Polícia Militar. Até a data de hoje comemora-se no Rio de Janeiro o 13 de Maio como a data da fundação da Polícia Militar²⁹.

A respeito desta, conforme salientado por Silva, J. (1985, p. 28-29), desde a sua criação até hoje:

-teve seu nome modificado várias vezes: Corpo de Guardas Municipais Permanentes (1831), Corpo Municipal Permanente de Corte (1842), Corpo Militar de Polícia da Corte (1866), Corpo Militar de Polícia do Município Neutro (1889), Brigada Policial da Capital Federal (1890), Força Policial do Distrito Federal (1905), Brigada Policial do Distrito Federal (1911), Polícia Militar do Distrito Federal (1920), Polícia Militar do Estado da Guanabara (1861) e finalmente Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (1975), com a fusão das PMs do antigo Estado do Rio de Janeiro e do Estrado da Guanabara.

Vale ressaltar que as Polícias Militares foram gradualmente incorporadas por todas as Unidades Federativas, passando por momentos distintos uma das outras. O que se teve de modo uníssono foi o tratamento dispensado pelas Constituições Federais, que não se detiveram em nenhuma ocasião a uma unidade isolada, mas a todas as forças militares da federação.

De forma paralela, desenvolveu-se ainda no Brasil a chamada Polícia Civil, encarregada por executar ações em apoio ao poder judiciária. Com a chegada da Corte Real ao Brasil, em razão da preocupação com a espionagem francesa, criou-se dentro da Intendência segmentos responsáveis por realizar atividades investigativas, atendendo aos interesses do reino. Houve a partir deste momento um distanciamento natural entre as duas funções, marcado posteriormente pela dicotomia Polícia Militar e Civil.

A polícia militar ficou responsável por realizar o policiamento ostensivo, isto é, o patrulhamento diurno das suas áreas de atuação, prevenindo o cometimento de crimes, bem como atuando em situações capazes de perturbar a ordem. E a Polícia Civil, por outro lado, responsável por desenvolver as investigações após o cometimento do crime, de modo a não

²⁹ No site da Associação de Oficiais Militares Estaduais do Rio de Janeiro, há o seguinte informe: -Neste domingo, 13 de maio de 2018, a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), comemora seu aniversário de 209 anos!. Disponível em < http://www.ameriodedejaneiro.com.br/outras_noticias.htm > Acesso em 24 de Maio de 2018.

permitir a impunidade. Também ficou a cargo da Polícia Civil a atividade de polícia judiciária³⁰, ou seja, o apoio às atividades desenvolvidas pelo poder Judiciário.

3.2 ORGANIZAÇÃO POLICIAL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Considerando se tratar de algo necessário para o bem estar individual, social e coletivo, a segurança pública tornou-se um direito inerente a todo cidadão, faz parte da dignidade da pessoa humana, seja ela quem for, independente de sua cor, credo, partido político ou condição social.

Nesta esteira, incube ao Estado promover meios de garantir a segurança de todos os cidadãos, instituindo políticas públicas vocacionadas a cuidar da segurança pública e criando órgãos responsáveis por executar as diretrizes traçadas por estes instrumentos. A par disto, o constituinte originário assim dispôs no art. 144 da CF/88:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I- polícia federal; II- polícia rodoviária federal; III- polícia ferroviária federal; IV- polícias civis; V- polícias militares e corpos de bombeiros militares.

A Polícia Federal, instituída por Lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União, com sede em Brasília (porém presente em todos os estados) e subordinada ao Ministério da Justiça, tem a sua atuação restringida a situações que sejam de interesse da União, apurando infrações penais cometidas contra a mesma e suas empresas públicas. Também tem a função de reprimir o tráfico de drogas em nível nacional, o contrabando e o descaminho, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, conforme leitura dos inciso I e II do Art. 144.

³⁰ Muito embora a expressão polícia judiciária seja empregado em alguns casos como sinônimo de polícia investigativa, em razão das Polícia Federal e Polícia Civil acumularem esta dupla atividade, é necessário compreender que são funções distintas. Enquanto no mister da função judiciária a polícia atua no cumprimento de determinações do Poder Judiciário, como o cumprimento de mandado, conduções coercitivas, dentre outras ações, a Polícia Investigativa é responsável por diligenciar na busca de informações que levem ao esclarecimento de uma infração penal. Assim preleciona Denilson Feitoza citado por GRECO (2013, p. 5): -A constituição Federal utilizou a expressão *polícia judiciária* no sentido original com o qual ingressou em nosso idioma há mais de cem anos, ou seja, como órgão que tem o dever de auxiliar o Poder Judiciário, cumprindo as ordens judiciárias relativas à execução de mandado de prisão ou mandado de busca e apreensão, à condução de presos para oitiva pelo juiz, à condução coercitiva de testemunhas etcl.

Compete ainda a Polícia Federal, com base no inciso III do aludido artigo, exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. Ademais, cabe a Polícia Federal exercer a função de Polícia Judiciária no âmbito da Justiça Federal.

Os cargos da Polícia Federal são: Delegado, Agente, Escrivão, Perito Criminal e Papiloscopista, não havendo hierarquia entre eles, mas tão somente divisões funcionais. No tocante a organização do Departamento de Polícia Federal, há a divisão em Delegacias, Superintendências e Postos Avançados. Estes últimos são marcados por não possuírem um corpo fixo de policiais, mas de policiais de outras unidades em regime de rotatividade. As Delegacias, por seu turno, são situadas em cidades que não são capitais e são subordinadas as superintendência, que ficam sediadas nas capitais e estão subordinadas à Direção Geral em Brasília.

Dada a repercussão da Operação Lava Jato³¹, a Polícia Federal figura dentre as instituições estatais com maior prestígio junto a sociedade civil, o que tem contribuído para o seu fortalecimento.

A Polícia Rodoviária Federal (PRF), outro órgão permanente, organizado e mantido pela União, vinculado ao Ministério da Justiça, destina-se, na forma da lei, com base na redação do § 3º do Artigo 144 da CF/88, a realizar o patrulhamento ostensivo das rodovias federais. Não obstante, atua também em áreas de interessa da União em parceria com outras instituições, como a Polícia Federal (PF), Receita Federal, dentre outras.

Muito embora aparente ser uma Polícia de Trânsito, a PRF atua no combate de todo tipo de ilícito que circula pelas rodovias, como o tráfico de drogas, armas e pessoas, contrabando e descaminho, crimes ambientais, roubo e furtos de veículos e cargas, exploração sexual de crianças e adolescentes, entre outros. Prelecionando sobre o referido órgão, aduz Greco (2013, p. 7):

A Polícia Rodoviária Federal, criada em 1928 pelo presidente Wahington Luís e presente nas 27 unidades da federação, é dotada de Núcleos de Operações Especiais (NOE), que atuam como Grupos Táticos, coordenados por uma Divisão de Combate ao Crime, competindo a essa última coordenar todas as grandes operações do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, em toda a extensão do território nacional. Em alguns Estados, a exemplo de São Paulo, Rio Grande do Sul e Pernambuco, existem também, Grupos Táticos de Delegacia que operam não como efetivo de reforço aos postos, mas como efetivo que segue a doutrina de Grupos Tático, subordinado ao NOE, operando no trecho da Delegacia e reforçando o

³¹ De acordo com o site do Ministério Público Federal (MPF): —A operação Lava Jato é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. —o nome do caso, “Lava Jato”, decorre do uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas. Embora a investigação tenha avançado para outras organizações criminosas, o nome inicial se consagrou. A operação iniciou-se em 2009.

Efetivo dos NOEs em operações. Ainda existem os Grupos de Operações com Cães (GOCs), que têm seu trabalho voltado para o combate ao Narcotráfico e que estão sendo ampliados para o Combate a Explosivos e Armas. Já na parte aérea, atuam por meio de Operações Aéreas (DOA), na parte de Patrulhamento Ostensivo e Transporte Aeromédico e Resgate de Feridos.

Sua divisão é feita em Unidades Administrativas, situadas nas capitais dos estados e Unidades Operacionais, os chamados postos de fiscalização, espalhados pelas rodovias federais. Há somente um cargo enquadrado na função policial, a saber, o de agente.

Outro órgão da esfera federal, previsto na CF, mas que nunca foi criado pelo legislador ordinário, é o da Polícia Ferroviária Federal (PFF), a quem caberia o patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

No âmbito dos Estados e do Distrito Federal, a Constituição previu a Polícia Civil, que conforme disposto no § 4º do artigo 144 do mesmo diploma, é dirigida por delegados de polícia de carreira, incumbindo, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, excetuando-se as militares.

Cabe, portanto a Polícia Civil, a investigação/apuração das infrações penais que não sejam de competência da Polícia Federal, nem das Forças Miliars, bem como a atuação como Polícia Judiciária no âmbito da Justiça Estadual. Isto significa que há uma gama enorme de ilícitos passíveis de apuração por parte das Policiais investigativas estaduais. Brilhante é o resumo institucional da Polícia Civil de Santa Catarina:

A atividade investigativa é sigilosa e requer o conhecimento de métodos, técnicas e tecnologias específicas, além do conhecimento jurídico necessário para evitar arbitrariedades e violação de direitos, sendo tudo materializado através de um documento denominado Inquérito Policial (...) Compete também à Polícia Civil como resultado final das investigações e do processo criminal, o cumprimento dos mandados de prisões expedidos em desfavor daqueles que foram judicialmente condenados. Em última análise, a Polícia Civil preocupa-se com a elucidação dos crimes que ocorrem em nossa sociedade, colaborando diretamente com a defesa dos direitos fundamentais do cidadão e com a concretização da mais lúdima Justiça!.

A polícia Civil é composta em grande parte das Unidades Federativas por Delegados, Agentes, Investigadores e Escrivães. Não havendo, assim como na Polícia Federal, hierarquia entre os mesmos, mas apenas divisões funcionais, cabendo ao Delegado, por exemplo, a direção organizacional da delegacia.

As divisões estruturais feitas no âmbito da Polícia Civil levam em consideração a especialidade da matéria e a territorialidade. Assim, há delegacias especializadas em Roubos e Furtos, Crimes contra a mulher, idosos, dentre outros, e delegacias que atuam sob uma

determinada área, abarcando todos os crimes que não sejam de competência das ditas delegacia especializadas.

Dentro ainda do contexto estadual, a Constituição Federal previu a instituição das Polícias Militares, encarregadas de realizar o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, bem como a inserção da mesma, juntamente com o corpo de bombeiros militares, ao quadro de forças auxiliares e reserva do Exército.

Nos dias atuais, a Polícia Militar, além de suas atribuições constitucionais, desempenha várias outras atribuições constitucionais, desempenha várias outras atribuições que, direta ou indiretamente influenciam no cotidiano das pessoas, seja atuando, orientando, colaborando com todos os segmentos da comunidade, diminuindo conflitos e gerando a sensação de segurança que a comunidade anseia. De uma forma bem simples, a Polícia Militar cuida daquilo que está acontecendo ou acabou de acontecer. (PAPEL..., 2018)

Versando sobre o tema, preleciona Lazzarini (1996, citado por GRECO 2013, p. 6):

A competência ampla da Polícia Militar na preservação da ordem pública engloba, inclusive, a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, a exemplo de suas greves e outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, pois, a Polícia Militar é verdadeira força pública da sociedade. Bem por isso as Polícias Militares constituem os órgãos de preservação da ordem pública e, especificamente, da segurança pública

Ao Corpo de Bombeiros Militares, subordinados também ao governo estadual, sem tem como missão precípua a execução de atividades de defesa civil como a prevenção e combate a incêndios, buscas, salvamento e socorros públicos.

Estas duas últimas organizações, por serem regidas por regime militar, possuem hierarquias bem rígidas, sendo divididas em corpo de oficiais e praças, na seguinte ordem: Soldados, Cabo, Sargento, Subtenente, Tenente, Capitão, Major, Tenente-Coronel e, por fim, Coronel. As suas estruturas levam em consideração a questão territorial e a especialidade, cabendo a cada batalhão direcionar suas ações no âmbito de sua circunscrição e, aos grupos específicos as ações que os exige, como a atuação em situações com reféns, por exemplo, em operações especiais, de trânsito, dentre outros.

Por fim, a Constituição ainda dispôs sobre a possibilidade dos municípios criarem uma guarda civil, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. Muito embora não possam ser consideradas uma força policial, as guardas municipais exercem um papel preponderante para a manutenção da segurança pública, na medida que atuam diretamente

para a manutenção do patrimônio municipal, o que por consentâneo lógico influencia na ordem pública.

4. O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

Muito se fala, ultimamente, em –Policiamento Comunitário|. Isso se dá em razão do esforço contínuo das autoridades em implantar modelos de policiamento amoldados a sua filosofia. Podemos citar como exemplo as Unidades de Polícia Pacificadora no estado do Rio de Janeiro e as Unidades de Polícia Solidária no estado da Paraíba.

Para uma melhor análise dessa filosofia de policiamento, apresentar-se-á o conceito de comunidade. Anteriormente, definiu-se comunidade como um conjunto de pessoas ligadas entre si por um laço de parentesco, havendo, portanto, uma relação pessoal entre os seus integrantes. Neste sentido, preleciona Tonnies (1973, p. 104 apud VOLPATO e PERUZZO, 2009, p. 141): –a existência de processos comunitários estaria ligada, em primeiro lugar, aos laços de sangue; em segundo lugar, à aproximação espacial e, em terceiro lugar, à aproximação espiritua|l.

Esta definição, decerto, não é exclusiva, tendo em vista que os grupamentos humanos foram se tornando mais complexos, o que deu novos contornos a chamada –Comunidade|. A comunidade a qual definimos no primeiro capítulo e sustentada por Tonnies, trata-se daquela formada nos primórdios da humanidade, quando de fato, eram ligadas por laços sanguíneos, pessoais. Hoje, quando tratamos de comunidade, é impossível pensar tão e somente só num grupo ligado por parentescos, embora ainda existam grupos que se encaixem nessa definição, a exemplos de determinadas comunidades indígenas do Amazonas e os aborígenes Australianos.

O fato é que hoje a palavra comunidade é muitas das vezes utilizada para definir grupos que não necessariamente os seus partícipes se conhecem ou mantêm uma relação pessoal, mas possuem interesses em comum ou vivem em um mesmo território, ou, ambos.

Um exemplo são as –comunidades religiosas|l, como a Canção Nova, de raiz Católica, que possui integrantes de diversas regiões, ideologias, personalidades, mas que possuem alguns pontos em comum, como adorar a Deus; também se reúnem em um mesmo local (em igrejas ou eventos coordenados por esta comunidade). Outro exemplo, ao qual vamos nos deter em determinado momento do nosso estudo, é o das comunidades carentes - nomenclatura –politicamente corretal| para o que antes se denominava –favela|l ou –periferial|l.

Esta maior abrangência do conceito de comunidade gera críticas, como a formulada por Volpato e Peruzzo (2009, p.140), para quem o uso –desordenado‖ da palavra –Comunitário‖ esvazia o seu significado: –Qualquer agrupamento tem sido chamado de comunidade, sejam bairros, vilas, cidades, segmentos religiosos, segmentos sociais, redes de relacionamentos na internet etc‖.

Não obstante esta discussão, podemos citar como elementos fundamentais que caracterizam uma comunidade na atualidade, conforme Palácios (2001, p. 4, citado por VOLPATO e PERUZZO, 2009, p. 143):

- a) sentimento de pertencimento;
- b) sentimento de comunidade;
- c) permanência (em contraposição à efemeridade);
- d) territorialidade (real ou simbólica); e
- e) forma própria de comunicação entre seus membros por meio de veículos específicos.

Ainda de acordo com o referido autor (PALÁCIOS, 2001. p. 7):

O sentimento de pertencimento, elemento fundamental para a definição de uma Comunidade, desencana-se da localização: é possível pertencer à distância. Evidentemente, isso não implica a pura e simples substituição de um tipo de relação (face-a-face) por outro (a distância), mas possibilita a co-existência de ambas as formas, com o sentimento de pertencimento sendo comum às duas

Portanto, a aproximação espacial, para o referido autor, deixa de ser um elemento indispensável para a caracterização de uma comunidade, vez que é possível ter o sentimento de pertencimento sem que haja uma relação face-a-face, o que torna as comunidades contemporâneas mais complexas.

Nesta lógica, pessoas distantes daquele ambiente onde se forma a comunidade, são tão importantes, quanto as que integram este território; basta pensar na figura de um –Chefe do Tráfico‖ que mesmo encarcerado a milhas, ainda possui voz ativa na comunidade, sendo considerado, portanto, pertencente àquela. Reforçando esta ideia, aduz Cerqueira (1998, p. 55):

Uma comunidade é muito mais do que o governo local e os residentes de bairro. Igrejas, escolas, hospitais, grupos sociais, agências privadas e públicas, e também os que trabalham na área, são os membros vitais da comunidade. Igualmente, aqueles que visitam para propósitos culturais ou recreativos ou proveem serviços para a área, e que também se preocupam com a segurança do bairro.

Esta perspectiva é importante, para discutir os problemas envolvendo o Policiamento Comunitário. Para estudar os desafios enfrentados por este modelo de policiamento, será utilizado nesse, devido a sua exatidão e mais proximidade, o conceito de comunidade de Peres (1999, pág. 10):

- a) É a mais reduzida entidade administrativa constituída por um centro habitado e por um território imediatamente circundante. É definida como um grupo relativamente pequeno de pessoas que vivem em determinadas zonas e que **estão ligadas por mútuos interesses** [*grifo nosso*]
- b) É um grupo de pessoas vivendo numa área geográfica de partes contíguas, com centros comuns de interesses e atividades e juntos funcionando em volta das preocupações mais relevantes da existência. (OSBORN).
- c) Pode-se definir ainda como local onde tem pessoas com objetivos comuns (sociedade, agremiações religiosas ou civis).

4.1. CONCEITO DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

Para que se possa abordar a filosofia de policiamento comunitário, se faz necessário, buscar um conceito para tal modelo. A respeito da dificuldade de se encontrar uma definição, escreve Herrera (2014, p. 23-24):

Esta complexidade se aprecia también em la guía editada por el Departamento de Justiça de los Estados Unidos, destinada a la formación de gobernantes locales, em la que el apartado de -definicionesl se indica textualmente que -... si preguntamos a 100 personas que es la ‘Community Policing’ probablemente obtendremos 100 respuestas distintas.

Neto, T.H. (2000, p. 44), em seu livro -Policiamento Comunitário e Controle sobre a Polícia: a experiência norte-americanall, preconiza que o -Policiamento comunitário expressa uma filosofia operacional orientada a divisão de responsabilidade entre polícia e cidadãos no planejamento e na implementação das políticas públicas de segurança.

O autor fala em políticas públicas de segurança e não políticas de segurança pública³², isto, porque, a atuação da polícia, bem como da comunidade, não deve se restringir tão e somente só ao combate a criminalidade; cabe aos protagonistas buscar melhorar o ambiente da comunidade implementando ações que contribuam para a manutenção da ordem.

Na mesma linha, aduz MCCARTHY (citado por Lisa Miller *et al* 2011, p. 4):

³² Ver Capítulo 1.

O policiamento Comunitário é um esforço de colaboração entre a polícia e a comunidade que identifica problemas de crime e desordem e envolve a comunidade na busca de soluções. Baseia-se em laços mutuamente benéficos entre a polícia e membros da comunidade (*tradução nossa*).

Compreendendo o Policiamento Comunitário como uma filosofia, temos Trojanowicz e Bucquerux (1999, p. 4):

O 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 junta 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 de vida na área.

No mesmo diapasão, preleciona Carter (1996 citado por HERRERA 2014, p. 28-29), Professor da The School of Criminal Justice da Universidade do Estado de Michigan:

La Policía Comunitaria es una nueva filosofia de actuación policial,... filosofia que requiere que los departamentos de Policía desarrollen una nueva relación com las personas respetuosas com la ley de la comunidade, lo que les faculte para tener una mayor participación em el establecimiento de las prioridades de la comunidade, y les involucre em una mayor participación em los esfuezos para mejorar la calidad de vida de sus vecindarios. Se modifica el enfoque de la labor policial desde el manejo de las llamadas aleatórias hacia al Policía orientada a la solución de problemas.

Oferecendo uma visão um pouco mais ampla e ambiciosa, mas que ao nosso ver é a que melhor define o –espírito‖ do Policiamento Comunitário, prescreve Friedmann (1992 apud HERRERA, 2014, p. 29):

La Policía Comunitaria es una política y una estrategia destinada a lograr um control más eficaz y eficiente de la delincuencia, reducir el miedo al delito, mejorar la calidad de vida, mejorar los servicios de la Policía y la legitimidade policial, a través de una alianza proactiva com la comunidade que busca cambiar las condiciones que causan la delincuencia. Esto supone una mayor rendición de cuentas de la Policía, una mayor participación pública em la toma de decisiones y una mayor preocupación por los derechos y libertades civiles.

Em sentido oposto, observando o Policiamento Comunitário de uma forma mais restrita, aduz Peres (1999, p.10-11):

Não é uma técnica ou uma especialização, mas sim o desenvolvimento de um trabalho para um objetivo comum, estreitando o relacionamento entre os executores do Policiamento Ostensivo, com as comunidades as quais estão servindo, é também trocar ideias, informações e resolver problemas de segurança pública em conjunto.

De todas, ousamos apenas em discordar desta definição; na verdade, apenas do emprego do termo –Policiamento Ostensivo. Entendemos que o Policiamento Comunitário não se restringe apenas a atuação ostensiva. Todas as agências policiais devem estar envolvidas, incluindo a investigativa.

Por mais que no Brasil o policiamento comunitário seja visto apenas como um papel da Polícia Militar - responsável pelo policiamento ostensivo, conforme visto nos tópicos anteriores -, a ideia do policiamento comunitário é fazer com que a comunidade se aproxime da Polícia, e por meio do *feeling* entre ambos, os problemas da comunidade sejam resolvidos, matendo-se não só a segurança, como também elevando a sensação de segurança³³. Entendemos que isto só seja possível através de uma atuação integrada entre as duas instituições policiais, a saber: Militar e Civil. Cada uma agindo conforme sua competência.

Para finalizar, trazemos à lume as definições extraídas do Department Of Justice Office of Community Oriented Policing Service e do Chief Cornelius J. Behan do Baltimore Country Police Department, para quem o policiamento comunitário assenta-se na ideia de uma polícia prestadora de serviços:

A Polícia Comunitária é uma filosofia que promove estratégias de organização que se apoia na utilização de alianças – associações – e nas técnicas de resolução de problemas para abordar de maneira proativa as circunstâncias que dão lugar a problemas de segurança pública, tais como a delinquência, a desordem e o medo da insegurança.

Polícia Comunitária é uma filosofia organizacional assentada na ideia de uma polícia prestadora de serviços, agindo para o bem comum, para junto com a comunidade criarem uma sociedade pacífica e ordeira. Não é um programa e, muito menos, Relações Públicas. (SENASP, 2008)

Esta última definição é importante, pois apresenta um dos entraves na aplicação da filosofia do policiamento comunitário no Brasil: a aceitação por parte do policial de que ele é um prestador de serviço.

³³ Já foi dito que a sensação de segurança se difere da segurança real, e que por vezes a sensação de insegurança é maior do que os índices de criminalidade na região, o que demonstra a importância de se diminuir não apenas os índices, como criar políticas e ações que sejam direcionadas a diminuição da sensação de insegurança. É certo que o medo é responsável por inúmeros transtornos psicológicos, bem como acaba por se tornar um empecilho ao desenvolvimento. Neste viés, citado por SILVA (2014, p. 55), aduz Bondaruk: “[...] o ‘medo do crime’ causa um impacto negativo na qualidade de vida dos indivíduos e das comunidades podendo, por isso mesmo, trazer consequências individuais, coletivas, políticas e econômicas significativas. Entre elas, vale citar, o dano psíquico; o abandono e esvaziamento demográfico de certas regiões; a descrença pública no Estado e nas autoridades da justiça e da gestão da segurança pública; a desvalorização imobiliária e consequente diminuição ou mesmo cessação do turismo local, bem como a perda econômica correspondente em termos de geração de renda].”

4.2. EVOLUÇÃO DO POLICIAMENTO ATÉ O MODELO COMUNITÁRIO

Em capítulo anterior, viu-se como se desenvolveram as primeiras Unidades Policiais no Brasil e no Mundo, assim como a organização atual das forças policiais em nosso país. Como complemento ao que foi exposto, serão apresentadas as classificações utilizadas para definir os modelos de policiamento, bem como os seus variados enfoques.

A princípio, o policiamento pode ser classificado em: Policiamento Tradicional e Policiamento Comunitário. O primeiro é o modelo mais conhecido, marcado pela centralização nas tomadas de decisões e na composição de políticas públicas de segurança. Nas precisas palavras de Araújo (1999, p. 11), -no Policiamento Tradicional, uma agência governamental é responsável pela manutenção da Ordem Pública. A segunda, como já visto, é marcada pela maior interação entre a Polícia e a Sociedade, de forma que esta passa a ser figura importante para a manutenção da ordem, bem como para a formulação de políticas visando o combate à criminalidade. Portanto, enquanto um possui um caráter centralizador, o outro é convidativo, descentralizador.

Além desta autoridade imposta, o policiamento tradicional, em sua vertente ostensiva, é marcado por utilizar policiais patrulheiros em veículos, devendo estes ficarem em QAP – em alerta – para atenderem aos chamados. A resposta deve ser imediata. Ademais, o policiamento é aleatório, não há uma área ou foco específico. Atua-se em qualquer zona³⁴ e em qualquer situação que se ponha em risco a paz social.

Dentro deste contexto de Policiamento Tradicional, podemos destacar, observando a evolução do policiamento estadunidense, duas fases importantes. A primeira, marcada por uma Polícia dominada pelos políticos; e a segunda, marcada pela incorporação de um modelo profissional, que contribuiu para o fechamento/centralização do exercício policial.

Nas precisas palavras do professor Neto, T.H. (2000, p. 21):

Até o início deste século, a situação da polícia norte-americana era de absoluta desorganização. Instrumentalizada pelas máquinas políticas locais, a instituição policial era vista como fonte de empregos, rendas e poder pessoal, sendo pilar de um sistema generalizado de corrupção e favorecimentos.

A polícia, portanto, no início do século XX estava inserida dentro de um contexto político, sendo organizada e mantida por quem estava no poder. Os chefes de polícia não tinha

³⁴ A única restrição territorial existente está relacionada à área de atuação de cada departamento/batalhão de polícia. Dentro dos seus limites territoriais de atuação (circunscrição) não há um enfoque em determinado local.

autoridade para demitir ou contratar novos funcionários. Tudo decorria de um comando político. Diferentemente do que ocorria na Inglaterra, onde havia uma centralização do poder sob a polícia nas mãos do Rei e o chefe de polícia tinha discricionariedade para demitir ou contratar funcionários.

Durante esta época chefes de polícia eram politicamente nomeados e tinham um interesse em manter aqueles que os nomeou no poder. Os políticos recompensavam aqueles que votaram neles com trabalhos ou privilégios especiais. Isto foi referido como o sistema de clientelismo, ou o sistema de despojos do ditado "Ao vencedor, os despojos." (MILLER et al, 2011, p. 9)

A realidade da polícia norte-americana durante sua –era política se assemelha se assemelha e muito com o policiamento da época do coronelismo³⁵, onde os coronéis tinham poder para organizar sua própria tropa e manter a ordem nos territórios de seus domínios. Mas na verdade, se utilizavam das tropas policiais para atenderem interesses particulares, como tornar sua autoridade inquestionável e, em período de eleições, garantir que o seu candidato obtivesse mais votos, prática que ficou conhecida como —voto de cabrestol.

Outro aspecto interessante desta fase do policiamento americano é o fato dos seus agentes geralmente atuarem na comunidade onde residiam, desenvolvendo um patrulhamento a pé, estratégico para aproximação da polícia com o público. –During the political era the police sought an intimate relationship with the community³⁶ (MILLER et al, 2011, p. 9).

Mas, conforme destaca Neto, T.H. (2000, p. 22) –o relacionamento entre polícia e público era conflituoso. Os cidadãos costumavam ser céticos e hostis em relação aos policiais, que, por sua vez, buscavam, pelo meio da força, obter o respeito não concedido voluntariamente. Havia, desse modo, uma relação de proximidade entre a polícia e a comunidade; mas que no entanto era marcada por conflitos.

A corrupção, a descentralização do controle de policiamento, aliado a baixa popularidade e a ineficácia do policiamento, fez com que novas vozes surgissem, inclusive dentro dos próprios departamentos policiais, pleiteando uma mudança na estrutura policial, dando início a chamada –Era da Reforma ou do –Modelo Profissional.

³⁵ O coronelismo, de acordo com o Portal InfoEscola, –se caracteriza pelo controle da política por um pequeno grupo de privilegiados que definem os rumos políticos de uma cidade ou região, utilizando-se muitas vezes de meios ilegais. Essa prática tem suas raízes na colonização do Brasil (...) Esses Coronéis exerciam, inclusive acima da lei, a autoridade de fato em sua „jurisdição“, que podia ser um vilarejo, uma pequena cidade, ou mesmo toda uma região. Sua palavra não poderia ser questionada, e a sua vontade política deveria prevalecer sempre. Disponível em <<http://www.infoescola.com/historia/coronelismo/&hl=pt-BR&geid=1028>>.

³⁶ Durante a era política, a polícia buscou um relacionamento íntimo com a comunidade (*tradução nossa*)

Novos arranjos organizacionais foram concebidos no intuito de isolar a instituição policial de pressões políticas, concedendo-lhe maior autonomia em relação aos mecanismos de controle externo (administrativos, legislativos e judiciais) e vinculando suas decisões a critérios estritamente técnicos. (NETO, T.H., 2000. p. 26)

Como exemplos desses arranjos organizacionais, cite-se a autonomia dos Chefes de Polícia, assegurada por mandatos fixos, e em alguns casos, como aponta Dias Neto, por mandato vitalício. A instituição de critérios uniformes de recrutamento, afastando dos departamentos a condição de –cabide de empregos; A centralização das estruturas internas de comando e controle, e, a delimitação da função policial.

A respeito deste último, aduz Neto, T.H. (2010, p. 28):

O amplo leque de responsabilidades atribuídas à polícia era tido como um obstáculo à eficiência operacional e ao controle de irregularidades. Os administradores comprometidos com as reformas defendiam uma redução dessas atribuições e uma redefinição do papel da polícia em termos mais precisos.

A polícia passa a atuar apenas em casos que ponham em risco a segurança pública, como a prática de crimes. Uma visão totalmente diversa da proposta pelo modelo de Policiamento Comunitário, onde o policial não está adstrito a resolver os problemas relativos a prática de delitos, mas a uma gama de aspirações advindas da comunidade.

Outra característica desta fase do policiamento é a preocupação com a formação dos policiais. Há um reconhecimento de que a função policial exige conhecimentos técnicos. Contexto no qual –foram instituídas as escolas de polícia, onde os futuros membros da organização seriam municiados com os valores, os conhecimentos e as aptidões exigidos para a atividade policial (NETO. T.H. p. 30)

Todavia, embora tais reformas tenham modernizado a estrutura dos departamentos policiais, e mudado a própria concepção de –Policial; com o tempo foram se revelando algumas inconsistências e contradições, dentre elas, o afastamento da polícia com a comunidade. Dois dos fatores que contribuíram para este afastamento foram: substituição do patrulhamento a pé por patrulhas motorizadas e a exclusão da comunidade na formulação e implementações de políticas públicas. No avaliar do desempenho do departamento de polícia de Milwaukee, atesta Goldstein (apud Neto, T.H., 2000, p. 31):

As grandes deficiências da Polícia de Milwaukee são, em sua grande parte, atribuíveis à condição de isolamento do Departamento perante os cidadãos. A responsabilidade pelo controle do crime, pela definição e implementação da políticas está concentrada em um gabinete cujo titular não se reporta a ninguém.

A comunidade é colocada, portanto, no policiamento tradicional, em posição de subordinação. As políticas recaem sobre elas, mas ela não tem participação na sua formulação.

Buscando uma maior interação entre a polícia e o público, passa a ser defendida a ideia de que a comunidade deve interagir mais com a polícia, inclusive implementando políticas dentro de seus domínios, de forma que não só a criminalidade seja combatida, mas que a ordem prevaleça. A polícia passa, portanto, a ter uma gama maior de atuação. Esta mudança de filosofia finda com a chamada –era da reformall e dá início a chamada –era do policiamento comunitárioll.

Além desta classificação em Policiamento Tradicional e Comunitário, podemos classificar ainda o policiamento conforme o seu enfoque. Afirma Herreira (2014, p. 17):

[...]estudios que revelan que, en cada momento y época concreta de la historia reciente, así como indudablemente ante cada sistema político, la Policía ha desempeñado un papel ciertamente distinto. Esta circunstancia se ha ido relegando, inevitablemente, en las distintas estrategias utilizadas por las organizaciones policiales a la hora de abordar tanto las relaciones con la sociedad, como el conjunto de funciones que conforman la propia actividad policial. Y así lo han establecido la mayor parte de autores en las obras que han abordado estos aspectos, autores entre ellos cabe destacar a Jack R. GREENE o, en el Estado Español, a Antonio RAMÍREZ, concluyendo que los distintos cuerpos y fuerzas policiales han basado su actividad y han dirigido sus esfuerzos hacia los objetivos planteados a través de la implementación de distintos enfoques o modelos de índole global, relacionados todos ellos con la estrategia policial.

Esses enfoques, a quem Herreira faz menção, são: enfoque baseado na resposta; enfoque baseado na ordem; enfoque baseado em análises; enfoque baseado na comunidade. Este último, dispensa comentários pois está diretamente ligado ao modelo de Policiamento Comunitário. Os outros, por outro lado, devem ser analisados.

O enfoque baseado na resposta é a essência do modelo legalista de polícia, desenvolvido no período da reforma. De acordo com Ramírez (citado por HERREIRA, 2014, p. 19-20), este tipo de abordagem possui sete características, a saber:

(1) la proporcionalidad, que no es más que una consecuencia de su fundamentación básicamente legal, es decir, de partir de la norma o de la Ley como soporte de toda actuación policial —no es oportuno actuar en contra quien no ha vulnerado la Ley y, en su caso, la actuación resultará siempre proporcionada a la infracción cometida— 5; (2) la innovación tecnológica, que sin duda ha supuso —y supone hoy en día— uno de los principales avances para los cuerpos policiales en las últimas décadas, gracias a la generalización de las patrullas policiales así como la creación y utilización de los sistemas de comunicación —radio comunicación, implantación de redes de telefonía fija y móvil, etc.— sin olvidar la generalización de otras

herramientas tecnológicas tales como generalización de la informática, análisis biológicos y genéticos, etc.; (3) la rapidez en la respuesta al requerimiento, que generalizó toda una metodología de trabajo fundamentada sobre la premisa de **–a menor tiempo de respuesta, mayor calidad en el servicio policial para la ciudadanía**; (4) la omnipresencia y permanencia de los recursos policiales, a través de **la generalización de la patrulla motorizada**, que permitió cubrir territorios cada vez más amplios, dotando de una mayor periodicidad en las vigilancias y de una mejor capacidad operativa a los servicios de Policía; (5) una actuación multiforme y completa, fundamentada en que la Policía no solamente se limita a la atención de los requerimientos de la ciudadanía que puedan tener una relación con la actividad criminal, sino que su campo de actuación se ha ampliado sustancialmente alcanzando a cualquier tipo de situación que por la urgencia del momento, sólo la Policía está en condiciones de atender inmediatamente; (6) la eficiencia en la gestión de los recursos y por último, (7) un tratamiento igualitario, fundamentado en la objetiva aplicación de la norma a cada caso o circunstancia concreta (*grifo nosso*).

Este enfoque, portanto, é pautado na ideia de –quanto menor for o tempo de resposta, maior será a qualidade do serviço prestado pela polícia. O foco não está na prevenção de um fato criminoso, mas na resposta a este fato. Este enfoque também pode ser conceituado como –Policimento Reativo. Não há nenhum diálogo, aqui, com o modelo de policiamento comunitário, vez que este foca na prevenção de práticas delituosas.

O segundo enfoque, por seu turno, visa combater a desordem social, com o intuito de evitar que estes aumentem ou fomentem a prática de crimes. Apresenta, assim, um enfoque eminentemente preventivo, ao contrário do policiamento reativo.

Esta abordagem é fruto da –Teoria da Janela Quebrada, que sustenta que o não combate a pequenas infrações, como o dano feito em uma janela ou um carro, pode incentivar a prática dos mesmos, bem como criar um espaço favorável para prática de infrações mais graves.

Assim, como o enfoque posterior, a busca pela manutenção da ordem está inserida dentre o rol das prioridades do policiamento comunitário. A diferença, é que dentro do contexto do policiamento comunitário, a comunidade passa a ser responsável e a atuar de forma conjunta com a polícia pela manutenção dessa ordem.

A terceira e última abordagem, baseia-se em análises, isto é, se caracteriza por estudar minuciosamente os problemas da segurança, em busca de achar soluções mais adequadas para os problemas enfrentados pela polícia em determinado lugar.

El enfoque de análisis es esencialmente una herramienta de tipo técnico que se concretiza en un análisis minucioso de un problema concreto, a través de un procedimiento regulado denominado Procedimiento de Solución de Problemas (PSP). El resultado de este procedimiento —idealmente— es la desaparición del problema concreto analizado y tratado o, al menos, su reducción hasta niveles aceptables. En consecuencia, el objetivo último es la prevención específica, frente al enfoque basado en el orden en el que la prevención buscada es de carácter general. (HERRERA, 2014, p. 22)

Fica claro, portanto, que as abordagens não só podem, como devem dialogar. Enquanto, o enfoque na ordem busca uma prevenção de caráter geral, o enfoque em análise visa a prevenção ou diminuição de fatos criminosos de forma específica. Um complementa o outro. Ademais, não são exclusividades de um único modelo de policiamento, podem ser utilizados tanto no modelo de policiamento tradicional, quanto no comunitário, com suas devidas adaptações.

Assim sendo, como pode ser visto, um longo caminho foi trilhado até a construção da ideia de um policiamento comunitário. Diversas foram as teorias criadas e enfoques utilizados a fim de encontrar um policiamento adequado. O que é certo, é que um modelo não deve excluir o outro, e não há um modelo que não possua falhas. Ver-se-á, em seguida, os desdobramentos do policiamento comunitário.

4.3 AS CARACTERÍSTICAS DO POLÍCIAMENTO COMUNITÁRIO

A Polícia Comunitária³⁷, como observado no tópico anterior, surge como uma alternativa ao modelo tradicional de polícia, marcado pela centralização das suas decisões e atuações. Ao propor uma relação de parceria entre comunidade e polícia, permitindo que os atores comunitários participem diretamente da elaboração das diretrizes operacionais do policiamento da área, o modelo de policiamento comunitário afasta o viés centralizador e passa a adotar uma filosofia operante descentralizadora, convidativa ao público.

O modelo em comento também se afasta dos moldes tradicionais de polícia quando apregoa a necessidade de se buscar uma maior proximidade, no dia-a-dia, entre a população e o policial patrulheiro. Este, no mister de suas funções, deve afastar a concepção de que o exercício policial se resume apenas à aplicação da lei, e incutir a ideia de que deve sempre atuar buscando a solução dos problemas envoltos à comunidade, de modo a proporcionar uma maior eficácia de suas ações (específicas) voltadas a segurança. Com brilhantismo, nos ensina Cerqueira (1998, p. 23):

³⁷ Nazareno Marcineiro (2009) defende que -Polícia Comunitária se difere de -Policiamento Comunitário, ainda que comumente ambas as expressões sejam utilizadas como sinônimo. A polícia comunitária para o autor é uma filosofia, enquanto que o policiamento comunitário é uma forma de policiar. Embora louvável a iniciativa do autor em fazer esta distinção, em nosso trabalho adotamos as referidas expressões como sinônimo, a fim de tornar o conteúdo mais didático e sem preciosismos.

A estratégia comunitária provoca algumas alterações no tradicional entendimento das funções policiais; primeiramente há uma expansão nas atividades da polícia; manutenção da ordem, resolução de conflitos, resolução de problemas através da organização e do fornecimento de serviços e outras atividades que possam atentar contra a qualidade de vida da comunidade passam a ser, junto com o controle do crime, atividades policiais.

Nesta toada, o modelo de policiamento comunitário fica marcado por abarcar uma gama maior de atividades, que não necessariamente são típicas do exercício policial (tradicional), mas que são de suma importância para a manutenção da ordem pública, explicada por Lazzarini (1999, citado por MARCINEIRO, 2009, p. 76), como gênero das quais são espécie a:

SEGURANÇA PÚBLICA, que é o estado antidelitual que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei de contravenções penais, com ações de polícia repressiva ou preventiva típicas (...);
 TRANQUILIDADE PÚBLICA que exprime o estado de ânimo tranquilo, sossegado, sem preocupações nem incômodos, que traz às pessoas uma serenidade, ou uma paz de espírito;
 SALUBRIDADE PÚBLICA, cuja expressão designa, também, o estado de sanidade e de higiene de um lugar, em razão do qual se mostram propícias às condições de vida de seus habitantes; e
 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, que vem aflorando em recente debates internacionais, visa atribuir ao Estado, no uso do seu poder de polícia, restringir a possibilidade de alguém se sujeitar ou sujeitar alguém a situação aviltante ou constrangedora, em nome da preservação da dignidade da pessoa humana.

Assim, adotando este conceito para a compreensão da metodologia do policiamento comunitário, o policial deve se preocupar com todas as situações que possam atentar contra a segurança da comunidade, a tranquilidade pública, a salubridade pública e, por fim, com a dignidade da pessoa humana.

Passa a ser função do Policial Comunitário, neste diapasão, a retirada de carros abandonados ou estacionados em áreas não permitidas (vide a teoria da janela quebrada), a iniciativa ou a atuação junto a comunidade perante outros órgãos públicas buscando solucionar questões estruturais como a iluminação pública; os cuidados com o trânsito, com os bêbados, desordeiros e mendigos, bem como com a própria urbanização da área, levando em consideração que terrenos baldios figuram como fator de risco.

Além das tradicionais táticas de policiamento preventivo, respostas rápidas às chamadas de emergência e investigação, outras táticas são sugeridas, tais como coleta de informações, educação, resolução de problemas, aconselhamento e atendimento às vítimas, organizações e consulta às comunidades. (CERQUEIRA, 1998, p. 24)

As responsabilidades do policial no modelo comunitário são bastante distintas. Grande parte de sua rotina consiste em estabelecer laços com a população e acumular conhecimentos sobre a área – percorrendo a região, realizando contatos, ouvindo informações e reclamações individuais, detectando situações suspeitas e utilizando-se das mais diversas estratégias para identificar e entender os problemas desde a perspectiva daqueles que os vivem (NETO, T.H., 2000, p. 66)

A análise dos riscos³⁸, por sinal, é uma das características mais marcantes deste modelo, por tratar o exercício policial como de função preventiva e proativa, e, apenas em último caso reativa. Em outras palavras, por ser um modelo voltado à solução de problemas, é imperioso para as organizações policiais a constatação de fatores que gerem riscos a ordem pública e que conseqüentemente possam concluir em um incidente, cabendo aos policiais diligenciarem de modo flexível e adequado as necessidades comunitária e à natureza do problema (abordagem proativa), e de modo preventivo aniquilando ou diminuindo a existência dos riscos, evitando-se, por ato reflexo, a existência de um incidente, que por seu turno, gera a necessidade de uma reação, daí se preferir a atuação reativa, vez que ela atua em cima da consequência, não da causa.

As causas são, por assim dizer, o ponto fulcral do policiamento comunitário, e os incidentes a falência das ações desenvolvidas pela mesma. Todas as vezes em que houver um incidente, a postura da polícia e da comunidade devem ser reavaliadas, no intento de se buscar uma solução para que novos incidentes semelhantes não aconteçam. Complementando, aduz Cerqueira (1998, p. 28):

Enquanto o policiamento tradicional se especializa em responder aos incidentes que ocorrem de uma forma puramente reativa, o modelo comunitário procura, analisando os problemas, identificar em todos os incidentes semelhantes a existência de um padrão que justifique tal semelhança, procurando verificar as suas causas para determinar a forma mais adequada de atuação

No aspecto tático³⁹, o policiamento comunitário é inicialmente marcado por prioriza o patrulhamento a pé em detrimento do patrulhamento realizado em veículos automotores. Acredita-se que o policiamento realizado a pé aproxima mais o policial da sociedade, o

³⁸ Nazareth Cerqueira (1998) afirma que –risco é toda a situação que possa produzir um incidente que vai requerer a atuação da polícia. Os riscos podem causar incidentes, que são: crimes, contravenções, acidentes e congestionamentos de trânsito, perdas de pessoas e extravios de propriedades e outros incidentes que podem requerer a atuação policial (...) Podemos considerar o risco como uma espécie de agente causal e o incidente como o efeito ou uma consequência. (...) Na análise dos riscos é bom conhecermos quais são os fatores que podem facilitar a sua constituição e, por conseguinte aumentar a sua possibilidade de provocar incidentes. (p. 95)

³⁹ Afirma Nazareth Cerqueira (1998, p. 32): –Sob o aspecto operacional, há uma necessidade de se distinguir entre estratégias e táticas do policiamento comunitário. As táticas são as formas de execução do policiamento ostensivo: patrulhamento a pé e postos policiais. As estratégias são a solução de problemas e a parceria com a comunidade.

tornando mais acessível a ouvir e perceber os problemas do bairro. Trojanowicz (1986, citado por NETO, T.H., p. 52) preleciona que –a patrulha a pé favorece uma relação de confiança e simpatia com os cidadãos que não ocorreria normalmente com um oficial fechado por trás da janela de um automóvel.

Ainda no aspecto tático, se apregoa dentro do policiamento comunitário a importância de se manter os policiais em seus postos por um período duradouro, de modo a não se quebrar e tornar rotineiro a (re)construção das relações de afinidade e confiança. Tornar o policial conhecido e respeitado perante a comunidade é essencial para o desenvolvimento de atividades em conjunto, como as delações, por exemplo. Ademais, conforme citado por Cerqueira (1998, p. 61):

A troca periódica dos turnos de trabalho desses policiais impede o desenvolvimento das suas habilidades para identificar problemas. Também desencoraja soluções criativas para solucionar os problemas, porque os policiais acabam ficando longe do problema em razão do rodízio. Assim, a responsabilidade para identificar e solucionar problemas fica difusa. Igualmente, a administração não pode assegurar que os policiais irão conduzir os problemas da comunidade, se eles estão sempre sendo trocado de um posto para outro.

Aliado a estes pontos, tem-se neste modelo a noção de que se deve desenvolver novas formas de comunicação formal, em contrapartida ao atendimento de ocorrências realizada por central de atendimento (no Brasil o 190), considerado rústico pela dificuldade e morosidade na comunicação dos fatos, e por ser distante da comunidade. A ideia é que a comunidade tenha um contato rápido, com menor tempo de resposta, que passe segurança quanto ao sigilo das informações passadas, e que possa ser, em alguns casos, informal, isto é desburocratizado.

Por fim, como elo oficial entre comunidade e polícia, se faz necessário ter, dentro deste modelo, o Conselho Comunitário de Segurança, no Brasil comumente chamado de CONSEG, que nas palavras de Silva (2014, p. 85):

São importantes instrumentos para o Policiamento Comunitário. Sua essência é o estreitamento das relações da polícia com a comunidade, permitindo estabelecer parcerias que facilitam o trabalho preventivo, com a realização de campanhas. Funciona como canal de comunicação muito eficaz entre a polícia e a comunidade, propiciando com maior facilidade a mobilização comunitária. É um órgão fiscalizador da polícia [...]

Complementando, aduz Hilman (1974, citado por MARCIONEIRO, 2009, p. 202), são funções do CONSEG:

Coordenar os serviços existentes e planejar aqueles que se tornaram uma necessidade para a zona; Criar novas bases para as relações sociais na zona, através de contatos e debates entre os indivíduos e os grupos representativos do local, evitando que continuem a agir isoladamente ou em regime de hostilidade. Essa função pode ser uma decorrência de alguma atividade principal, mas é digna de nota, em face da existência de conflitos e tensões frequentemente observados entre as obras sociais de uma comunidade; e representar os interesses da zona no quadro geral do planejamento urbano ou metropolitano. Os órgãos planejadores, por seu lado, podem auxiliar a formação de unidades locais que descentralizam sua tarefa e possam melhor fomentar a participação da comunidade.

4.4 OS DESAFIOS DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

Embora figure como um modelo capaz de alcançar resultados maiores do que a diminuição dos índices de criminalidade, trazendo maior segurança para a sociedade e conforto para atividade policial, há inúmeros desafios a serem enfrentados para que o modelo de policiamento comunitário possa ser implementado e se torne um plano durável. Como tudo o que é novo, há resistência, desconhecimento e descrença.

O primeiro dos desafios é a aceitação dos funcionários policiais em adotarem os ideais do policiamento comunitário, aceitando a ideia inicial de que a função policial não pode ser mais compreendida unicamente como protetora da lei, mas como promotora da paz⁴⁰; os policiais devem ser encarregados de resolverem todos os litígios que causem distúrbios na comunidade.

Em uma sociedade (como a brasileira) marcada pela descrença dos órgãos policiais e pela ditadura militar que reflete até os dias atuais na postura de parcela da Polícia, este talvez seja o principal desafio. Comumente o policiamento comunitário é visto dentro dos quadros da polícia como um modelo para -bonzinhos, por não ser admissível, em nenhuma hipótese, dentro do ideário do aludido policiamento, ações marcadas pela truculência e autoritarismo.

Como serviço, visto que a atividade policial é fruto de uma prestação de serviço do estado delegado às polícias, as ações policiais devem garantir o máximo de satisfação possível de seus clientes: a comunidade, desde que respeitado os princípios legais e os direitos fundamentais. Como assevera Cerqueira (1998, p. 57): -O uso da força desnecessária, a arrogância, a distância ou rudeza, a qualquer nível, diminuirá a vontade dos membros da comunidade de se aliarem à policial.

⁴⁰ A mudança de semântica é um desafio, o policial não pode mais ser visto como força policial, mas como promotor da paz. Esta concepção nova é o que os marqueteiros chamam de rebranding – uma mudança de nome para tentar assumir, aos olhos do público, uma nova identidade.

Não havendo aliança entre a polícia e a comunidade, não há policiamento comunitário, senão um grupo de policiais executando suas atividades em uma dada área sem o apoio esperado, tendo em alguns casos o inverso, a reprovação. Dentro deste contexto, não é concebível que o modelo comunitário seja adotado como programa especial, sob risco de não ser devidamente incorporado pelos policiais e tampouco ser reconhecido pela comunidade. Destaca Cerqueira (1998, p. 32):

É errado colocar-se demasiadamente ênfase em uma determinada tática, sob o risco de se pensar o policiamento comunitário como mais um programa especializado de policiamento. É como postos policiais servirem como serviços avançados de relações públicas e conselhos comunitários atuarem como instrumentos de distração do público completamente afastados do objetivo estratégico: identificar e solucionar problemas. Enfatizar o aspecto tático certamente reforça a ideia de pensar o policiamento comunitário como mais um programa suplementar e parcial.

Outra dificuldade está nas diferenças encontradas em cada comunidade. Como resultado de interesses, cada comunidade possui suas especificidades, e em razão disto, devem ser tratadas de forma desigual, de modo a se alcançar o objetivo central: a paz social. Ocorre que este tratamento desigual, quando não avaliado de forma adequada pode gerar conflitos entre os diversos postos comunitários e internamente na própria comunidade, que pode questionar as ações empregadas em outras áreas.

É sabido que algumas comunidades pela geografia do local em que estão situadas e pela população demandam um maior número de policiais em seu patrulhamento, ou da alocação de mais recursos para a obtenção do seu fim, enquanto outras, pela composição dos seus membros, conseguem menor apoio financeiro e conseqüentemente, proporcionam condições de trabalho menos favoráveis. Este tipo de situação, muito embora normal dentro do contexto de uma sociedade plural, deve ser bem administrado para que não passe a ideia de que o poder público e a polícia pratica segregação, privilegiando alguns.

Outro grande desafio que está intrinsecamente relacionado à eficácia do policiamento é o do enfretamento a sensação de insegurança, para Silva (2014, p. 56): –dentre os reflexos causados pelo medo do crime, verifica-se a repulsa em realizar denúncias, as quais decorrem da possibilidade dos reclamantes serem rechaçados por grupos criminosos que ali se instalaraml.

Se os meios de comunicação não forem seguros e a própria polícia não conseguir transmitir segurança para a comunidade, a parceria restará quebrada, por não haver a liberdade e a atuação da comunidade em prol da resolução dos problemas. Em algumas áreas, onde impera o poder de organizações criminosas, o grande desafio do policiamento

comunitário é em demonstrar que é capaz de enfrenta-las e de dar segurança a quem participar das ações de enfrentamento.

Para propiciar esta segurança é necessário que haja antes confiança da comunidade nos policiais, e uma forma de conseguir isto é os mantendo de forma permanente na área, de modo que a comunidade os conheça e passe a ter uma relação com os mesmos. Em alguns locais, em razão da falta de contingente este é um grande desafio, pois os policiais são por necessidade realocados para outras áreas, quebrando o plano de continuidade.

Por outro lado, esta continuidade e aproximação do policial na área, acaba por gerar outro desafio, o da corrupção. De acordo com Neto, T.H. (2000, p. 89), -Teme-se um aumento dos níveis de corrupção em face da maior flexibilidade dada ao policial, da impossibilidade de uma supervisão direta e constante nas ruas e da maior intimidade entre policial e cidadão.

Ademais, atrelado a corrupção, há o desafio em não se criar um direito paralelo, pautados exclusivamente nos interesses da comunidade. Todas as ações devem ser empregadas observando o interesse da comunidade, bem como os ditames legais. A criação de uma ordem paralela acaba por transformar o policiamento comunitário em milícia, ainda que suas ações não sejam tão afrontosas a sociedade. Anota Cerqueira (1998, p. 64):

Muitas vezes a polícia atua discricionariamente para atender situações problemáticas não contempladas pela legislação penal; neste caso, a comunidade deve conceder às organizações policiais poderes para lidar com esses problemas que são importantes para os residentes do bairro.

Em situações como esta, deve-se observar os ditames constitucionais, à luz do princípio da razoabilidade, evitando-se arbitrariedades legitimadas pela comunidade e que maculam com a ideia de Policiamento Comunitário e principalmente da Dignidade Humana e da Segurança Pública.

Outrossim, não menos importante, está o desafio de incorporar na polícia investigativa os valores do policiamento comunitário. É interessante que policiais alocados em delegacias distritais tenham uma boa relação com a comunidade, atuando quando possível juntamente com a polícia ostensiva na resolução de problemas de ordem, bem como direcionando linhas de investigações voltadas aos riscos e não exclusivamente as consequências, muito embora seja sua função investigar os incidentes que já ocorreram.

Por fim, outro desafio para os gestores é o de transmitir as necessidades e possibilidade do policiamento comunitário, não deixando que o mesmo seja visto, como aduz

Cerqueira (1998, p. 34) –como uma panaceia que pode resolver todos os problemas de crimes e de desordens. É necessário impor limites, para que o trabalho não seja acometido de cobranças indevidas.

4.5. A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Na democracia ateniense, os cidadãos eram convidados a participar por meio de assembleias públicas das tomadas de decisões atinentes a direção do estado. Discutiam desde as questões referentes às obras públicas, finanças, e guerra, até a questão da segurança da sociedade. De forma direta, votavam e decidiam o rumo da sociedade.

No atual contexto político, este poder foi mitigado, na medida em que se elegeu o modelo de democracia representativa⁴¹, onde um personagem é eleito com o intuito de representar parcela da sociedade, mas que nem sempre está atento as demandas dos seus representados.

Restou assim, na consciência pública, a ideia de que incube ao Estado, através dos –representantes do povo e dos órgãos vinculados, atuar para a consecução dos serviços públicos, cabendo a sociedade civil o papel passivo de aguardar pelo serviço prestado e atuar tão e somente só respeitando os ditames legais.

Todavia, esta ideia errônea desvirtua-se totalmente do que é cidadania, e acaba por afasta a sociedade do que é público, tornando a prestação do serviço público em algumas situações ineficaz e pouco eficiente. No tocante a participação da sociedade na segurança, preleciona Oliveira (1997, citado por SILVA, 2014, p. 64):

Desde o início do século, as escolas criminológicas e sociológicas avisam: a criminalidade é um fenômeno normal. A sociedade é conflitiva. A ideia de ordem social maculada só existe em uma visão maniqueísta, cruel e equivocada. De fato não há sociedade sem crime. Acabar com a criminalidade é, pois, meta inatingível. O que é possível é mantê-la em níveis aceitáveis, que serão necessariamente coerentes com a realidade social. E essa tarefa não é só da polícia. Qualquer manual de direito penal ou de criminologia diz: as instâncias formais de controle social – a polícia, o Ministério Público, o Poder Judiciário, o sistema penitenciário – atuarão quando as informais – a família, a escola, a igreja, o clube, a comunidade de bairro – falharem.

⁴¹ Nas palavras de Alessandro M. Medeiros, –em uma democracia representativa ou indireta, os cidadãos elegem representantes, que deverão compor um conjunto de instituições políticas (Poder Executivo e Poder Legislativo) encarregadas de gerir a coisa pública, estabelecer leis e/ou executá-las, representantes que devem visar os interesses daqueles que os elegem: a população. O mecanismo pelo qual os representantes são eleitos é o sufrágio universal: o voto. Disponível em <<http://www.sabedoriapolitica.com.br/products/breve-historia-dos-movimentos-sociais-no-brasil/>> Acesso em 15 de Maio de 2018.

Ao afastar a exclusividade da obrigação de manter a segurança, dos órgãos policiais, e reconhecer o papel da sociedade civil organizada, através de instituições informais (escola, família, comunidade), no controle da criminalidade, o autor passa a imprimir a ideia de que o serviço público é dependente da atuação proativa da sociedade. E nesta esteira, o constituinte foi muito feliz ao estabelecer de forma explícita no artigo 144 da CF de 1988 que a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos.

Ao prever esta intervenção da sociedade na segurança, o Constituinte deu bases sólidas para a imposição de políticas públicas democráticas e modelos de policiamento integrados a comunidade, como o policiamento comunitário. Um dos desafios pontuais do referido modelo é o de aproximar a sociedade dos organismos policiais, incorporando nos indivíduos a importância de uma atuação integrada na busca pela ordem pública e controle da comunidade.

Todavia, como um resquício histórico, a sociedade ainda está muito longe de participar ativamente das decisões comunitárias e da sociedade, seja por falta de incentivo, seja por desconhecimento do ordenamento jurídico e das atribuições dos organismos estatais. Seguindo esta linha, dispõe Sulocki (2007, p. 2):

aliado ao quase total desconhecimento do que seja o aparato estatal de segurança pública, quais seus órgãos, como atuam, quais suas atribuições, que políticas executam e por quem são estas formuladas, dentre outras indagações, contribuem para tal situação, o que permite a formulação e a execução de uma lamentável política de segurança pública que fere, em todos os sentidos, os princípios e garantias constitucionais consagrados na Carta de 1988..

Além da mácula aos princípios e garantias constitucionais, consequência de políticas públicas mal formuladas e executadas, a não participação da sociedade nas tratativas da segurança pública acabam por afetar a sensação de insegurança. Como anota Leighton (1991, citado por CERQUEIRA, 1998, p. 26), –fundamenta no valor da parceria a tese de que a relação entre o nível do crime, da desordem e do medo é inversamente proporcional ao nível da participação pública no policiamento.

Como meio de criar um elo formal com a sociedade, o modelo de policiamento comunitário se vale dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG), para criar um espaço aonde os integrantes da comunidade possam tomar conhecimento, discutir e apresentar planos de segurança para as suas áreas, concretizando o estipulado pela Constituição.

No entanto, há ainda um longo caminho a ser percorrido para que de fato a sociedade civil compreenda o seu papel na gestão do que é pública e participe dos debates promovidos

pelos entes políticos e órgãos estatais. A falta de representatividade, por exemplo, é um dos grandes obstáculos dos CONSEG, que muitas das vezes reúnem uma ínfima parcela da comunidade, o que acaba gerando de um lado oposição, e do outro desconhecimento, por parte daqueles que não participaram da reunião, de algumas medidas discutidas e adotadas.

Esta, sem dúvida, juntamente com a percepção da nova metodologia da atividade policial pelos policiais é o grande desafio dos gestores políticos. Transcende a esfera do policiamento comunitário, pois a inércia da sociedade civil se irradia por todos os segmentos, gerando-se um efeito em cadeia.

O êxito das políticas públicas de segurança, essenciais para o Policiamento Comunitário, é dependente, portanto, do nível de participação da sociedade. Comunidades mais proativas, com maciça presença nos debates e planejamentos dos planos de ações e políticas adotadas na comunidade, são mais felizes no seu objetivo, enquanto comunidades com números menores de engajamento encontram dificuldades para emplacarem as mudanças desejadas.

Nesta direção, só há um caminho, buscar através da educação a conscientização e o engajamento da sociedade, fomentando o zelo pelo bem público e restaurando o desejo espontâneo dos partícipes da sociedade em sem tornarem parte da mudança, indignando-se⁴².

5 METODOLOGIA

Para desenvolvimento deste trabalho foi utilizado o método indutivo de abordagem, tendo em vista que o objetivo dos argumentos indutivos é levar a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam. No tocante ao procedimento de coleta de dados, o método adotado foi o dialético, utilizado com vistas à obtenção de uma análise crítica dos dados coletados nos livros e publicações científicas que investigam a relação entre a segurança e o Estado, bem como aqueles que versam sobre a segurança pública, ordem pública, políticas de segurança pública, a história da polícia e os aspectos do policiamento comunitário.

Na primeira etapa deste trabalho realizou-se uma ampla análise bibliográfica acerca do tema, oferecendo base teórica para estruturação de uma linha de raciocínio adequada, doravante dedicou-se a sistematizar as informações obtidas, a fim de se gerar uma discussão mais ampla sobre o tema.

⁴² No corpo da sua obra, *Indignai-vos*, Stephen Hessel afirma que a indignação é a responsabilidade do indivíduo que não pode confiar em um poder ou em um deus, devendo estar sempre vigilante, controlando suas ações. Neste sentido, a indignação surge como um 4º poder, além daqueles três da repartição clássica de Montesquieu. Se indignar significa exercer a cidadania em sua plenitude, reconhecendo o seu dever enquanto indivíduo de fiscalizar, de atuar para a manutenção da harmonia democrática social.

6 CONCLUSÃO

Buscando meios para adequar suas ações com os anseios populares, o Estado tem investido em novas formas de controle da criminalidade, e estas mudanças se dão desde a base – leia-se aqui – unidades policiais – até o topo desta hierarquia, mudando a forma com a qual é moldada as políticas de Segurança Pública.

Estas últimas estão deixando de ser construídas com base no discurso de lei e ordem e estão sendo reescritas observando as garantias dos Direitos Humanos. Caracterizando, portanto, uma humanização nas ações de segurança pública.

Corolário a este modelo de garantismo dos Direitos Humanos tem-se também, no âmbito das formações policiais uma mudança de perspectiva. A polícia aos poucos vai deixando de ser vista como uma polícia de combate, de confronto e passa a ser construída/remodelada como uma polícia de proximidade, comunitária. Este modelo, que busca aproximar a população da polícia e vice-versa, contribui, quando bem executado e amparado pela comunidade, para que a sensação de insegurança e os índices de criminalidade diminuam. Em alguns casos pontuais, como no Estado do Rio de Janeiro e na cidade de Medellín na Colômbia, além desta proximidade o policiamento comunitário busca também retomar para o Estado territórios que estão sob o domínio de narcotraficantes.

À luz de teorias como a da Janela Quebrada, e de ações como o Chicago Area Project, fruto dos esforços da Escola de Chicago, observa-se que a maior participação da sociedade nos problemas vivenciados pela comunidade, incluindo as questões que envolvem ordem pública e criminalidade, tornam o espaço mais salubre e seguro.

Nesta toada, é possível concluir que o modelo de policiamento comunitário, vocacionado a aproximar o policial da comunidade, bem como a criação de canais efetivos de comunicação com quem formula as políticas públicas de segurança, tornam as ações direcionadas a manutenção da ordem e da segurança, mais eficazes. Sendo, portanto, possível, desde que dada abertura, ver a sociedade civil à frente do desenvolvimento de planos e estratégias de segurança.

Seguindo esta linha, é que o presente trabalho propôs analisar o desafio em incorporar a sociedade civil nas discussões envolvendo a implantação de políticas públicas de segurança, bem como no apoio e suporte as ações das forças policiais – em especial as comunitárias – que atuam em uma dada região, chegando a conclusão de que muito embora a Constituição Federal preveja em seu artigo 144 que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, na prática, tendo em vista o modelo tradicional de policiamento

predominantemente adotado em nosso país, a sociedade é muitas das vezes afastada, seja pelas ações deste dito policiamento, seja pela falta de vias que deem acesso a um diálogo institucionalizado.

Ficou constatado também que a formação de organizações criminosas aliadas ao descrédito das instituições policiais, sejam elas comunitárias ou não, figuram também como fatores responsável para o afastamento do que é público da sociedade. O medo de sofrer reprimenda do crime organizado faz com que a sociedade se retraia e não queira participar ativamente das ações planejadas e executadas pelas forças policiais.

Este conjunto de fatores acaba por se tornar verdadeiros entraves a eficácia do policiamento comunitário, que não encontra o apoio devido e acaba tornando-se em apenas um policiamento presente na área, sem forças para enfrentar os problemas que por vocação deveria solucionar

Há de se buscar para que o policiamento comunitário possa ter maior efetividade e, conseqüentemente, a ordem pública seja preservada, a adoção de políticas públicas abertas e acessíveis ao debate democrático, de modo que se construa a consciência social de que a segurança é responsabilidade de todos, não apenas como previsão constitucional, mas como exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Há 80 anos, Hitler chegava ao poder no Reich alemão. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2013-jan-31/luis-roberto-barroso-80-anos-hitler-chegava-poder-reich-alemao>> Acesso em: 25 de nov. 2017.

BONAVIDES, Paulo. Teoria do Estado. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BOULOS. Alfredo. História – Sociedades & Cidadania. Editora FTD. S.A.. 2013.

CANO, Ignácio. _Os donos do morro_: Uma avaliação exploratório do impacto das unidades de polícia pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Laboratório de Análise de Violência – UERJ, 2012.

CASTRO, Celso. Evolucionismo Cultural – textos de Morgan, Tylor e Frazer. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

CASTRO, F. L.. História do Direito: geral e Brasil. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. –A Polícia Comunitária: uma Nova Visão da Política de Segurança Pública, in Discursos Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, nº 4, 1997.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999, 168 p..

CHILDE, V. G.. A Evolução Cultural do Homem. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahaer Editores, 1966.

CLASTRES, Pierre. Arqueologia da Violência. Tradução de Paulo Neves. São Paulo: Cosac Naify, 2004.

CLASTRES, Pierre. A Sociedade Contra o Estado. São Paulo: Cosac Naify, 2012.

CONCEITOS e Definições de Segurança Pública. Disponível em < <https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/educacao/conceitos-e-definicoes-de-seguranca-publica/61711>> Acesso em 20 de Junho de 2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. A Constituição na vida dos povos: da idade média ao século XXI. 1. ed. São Paulo: Saraíva, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do estado. 2ª edição, São Paulo: Editora Saraíva, 1988.

DIAS NETO, Theodomiro. Policiamento comunitário e controle sobre a polícia: a experiência norte-americana. São Paulo: IBCCRIM, 2000.

D.J, José Eliaci Nogueira. Gerações ou Dimensões dos direitos fundamentais?. Disponível em <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11750>. Acesso em: 23 de nov. 2017.

DURKHEIM, Émile, 1858-1917. Da divisão do trabalho social. (Tradução Eduardo Brandão.) 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

E.G.E., Flávio Tadeu. Uma Breve História da Polícia no Brasil. São Paulo: Publique-se, 2012.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo.. Segurança Pública: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Atlas, 2014.

FERREIRA, Roberto Cesar Medeiros; DOS REIS, Thiago de Souza. O sistema francês de Polícia e a sua relação com a Segurança Pública no Brasil. Disponível em <http://www.encontro2012.rj.anpuh.org/resources/anais/15/1338408842_ARQUIVO_OSistemaFrancesdePoliciaeasuarelacaocomaSegurancaPublicanoBrasil.pdf> Acesso em: 30 de fev. 2018.

FILHO, M.B.; LIMA. H.; História da Polícia do Rio de Janeiro: Aspectos da Cidade e da Vida Carioca. Rio de Janeiro: A noite, 1940.

FISCHER, Rosa Maria. O Direito da população à Segurança: cidadania e violência urbana. Petrópolis: Vozes, 1985.

GOMES. Carlos Alberto da Costa. Observatório Interdisciplinar de Segurança Pública do Território, ou Simplesmente, observatório de segurança pública da Bahia. Disponível em <http://www.ospba.org/wp-content/uploads/2012/11/observatorio_de_seguranca_publica_da_bahia_-_carlos_alberto_da_costa_gomes.pdf>

GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal. 16ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014.

GRECO, Rogério. Atividade Policial: aspectos penais, processuais penais, administrativos e constitucionais. 5ª Ed. Niterói: Impetus, 2013.

HAONAT, Angela Issa. Controle social na administração pública: eficácia da ouvidoria no tribunal de contas do Estado do Tocantins. Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,controle-social-na-administracao-publica-eficacia-da-ouvidoria-no-tribunal-de-contas-do-estado-do-tocantins,57116.html>>

HERRERA, Manuel Rodríguez. Policía comunitária: uma policía para la sociedade del siglo XXI. Valência: Tirant lo Blanch, 2014.

HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição. (Tradução de Gilmar Ferreira Mendes) Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1991.

HOBBS, Thomas. Leviatã. (Tradução de João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva e Cláudia Berliner.) 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. (Tradução de João Baptista Machado.) 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LE CLERE, Marcel. Histoire de la police, Paris: Presses Universitaires de France, 1947.

LIMBORO, Miguel. Princípios de Robert Peel e a Origem da Polícia Moderna. Disponível em <<https://pt.linkedin.com/pulse/princ%C3%ADpios-de-robert-peel-e-origem-da-pol%C3%ADcia-moderna-miguel-liborio>> Acesso em 19 de Novembro de 2018.

LIMA, João Batista. A Briosa: História da Polícia Militar da Paraíba. João Pessoa: PMPB, 2000, 160p

MANKIWI, N. Gregory. Introdução à economia. 6ª Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

MARCINEIRO, Nazareno. Introdução ao estudo da segurança pública: livro didático. 3. ed. rev. e atual. - Palhoça: UnisulVirtual, 2005. 190 p.

MARCINEIRO, Nazareno. Polícia Comunitária: construindo segurança nas comunidades. Florianópolis: Insular, 2009.

MORGAN, Lewis Henry. A sociedade antiga – ou investigações sobre as linhas do progresso humano desde a selvageria, através da barbárie, até a civilização. In:

ODON, T. I., Tolerância Zero e Janelas Quebradas: sobre os riscos de se importar teorias e políticas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, março/2016 (texto para discussão nº 194). Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/TD194>> Acesso em 20 de Outubro de 2017.

ORTHMANN, C.H.; HESS, K.M.; MILLER, L.S.. Community policing: partnerships for problem solving. 6 ed. New York: Delmar Cengage Learning, 2011.

PAPÉL da Polícia Militar. Disponível em <<http://www.pm.to.gov.br/papel-da-policia-militar>> Acesso em 24 de maio de 2018.

PERES, Julio César Araujo. Policiamento comunitário. 2 ed. Porto Alegre: Ediletras, 1999.

PERUZZO, C. M. K.; VOLPATO, M. O. Conceitos de comunidade, local e região: inter-relações e diferença. Líbero, São Paulo, v.12, n.24, p. 139-152, 2009.

QUINTANEIRO, Tania; BARBOSA, Maria Lígia ; OLIVEIRA, M. G. . Um toque de clássicos - Marx, Durkheim e Weber. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

ROUSSEAU, J.-J. Emílio ou da educação. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1968.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. O Contrato Social: princípios do direito político. (Tradução de Antônio de Paula Danesi; revisão da tradução de Edson Darci Heldt). 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SENASP. Curso de Polícia Comunitária – Módulo 1. 2008.

SILVA, A.J.A.; TRINDA SILVA, F.M.. Segurança Pública, Direitos Humanos e Sociedade: Reflexões sobre os policiamento tradicional e comunitário. Curitiba: Editora CRV, 2014.

SINGER, Paul. Economia Política da Urbanização. São Paulo: Contexto, 1998.

SULOCKI, Victoria-Amália de. Segurança Pública e Democracia – aspectos constitucionais das políticas públicas de segurança. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Capitalismo e Urbanização. São Paulo: Contexto, 1994.

SOUZA, Robson Sávio Reis. Quem comanda a segurança pública no Brasil?. Belo Horizonte: Letramento, 2015.

TANGERINO, Davi de Paiva Costa. Crime e Cidade: Violência Urbana e a Escola de Chicago. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

TROJANOWCZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. Policiamento Comunitário: como começar. São Paulo: Polícia Militar de São Paulo, 1999.

VOLPATO, Marcelo de Oliveira; PERUZZO, Cicilia M. Krohling. Conceitos de comunidade, local e religião.. São Paulo: Líbero, v.12, n.24, p. 139-152. Dez. de 2009.

WEYRAUCH, Cleia Shiavo. Violência Urbana. Dimensões, vol. 27, 2011, p. 2-22.

ZALUAR, A. M.. Da Revolta ao Crime S.A. São Paulo: Moderna, 1996.