

### 3

## Novos desafios, novas possibilidades: os rumos da Segurança Pública no contexto democrático

A temática “Segurança Pública” tem sido cada vez mais debatida não só nos meios de comunicação, e nas pautas das agendas políticas. Percebe-se, ainda, um aumento dos trabalhos acadêmicos que tratam da temática, mesmo na área do Serviço Social. Podemos citar, por exemplo, os estudos realizados por Amorim (2007) e Kilduff (2009) que giram em torno de discussões que envolvem as determinações sociais, econômicas e políticas do capitalismo monopolista contemporâneo – considerando seu processo de produção e acumulação – com a “questão social” e, com o controle social das camadas mais empobrecidas da população.

Percebemos por meio dos estudos mencionados que as políticas adotadas pelo Estado de forma setorializada estariam sendo pensadas a partir do movimento de criminalização da pobreza, no sentido de conter e administrar de forma crescente e cada vez mais complexa as manifestações da “questão social”.

Carvalho (2009), por seu turno, trata da criminalização da pobreza e exprime no decorrer do seu trabalho - mesmo não aprofundando o assunto - sobre a necessidade de se constituírem espaços de participação social que possam trazer resultados satisfatórios às condições de vida da população; sobretudo, os moradores das chamadas “áreas de risco”, segundo a ótica da Segurança Pública.

Na mesma direção, Oliveira (2010) chama atenção para a questão da criminalização da pobreza e de uma configuração das políticas sociais, na atualidade, que estariam levando a uma “gestão da pobreza” ou “dos pobres”; e, enfatiza que evidentemente reeditam-se antigas formas de controle social, através da política de encarceramento ou de políticas sociais de enfrentamento a uma possível “cooptação” da população empobrecida, sobretudo juvenil, para a prática do crime.

Por sua vez, a Tese de Doutorado de Silva (2009) buscou tratar das representações e práticas dos profissionais da Segurança Pública, com foco na forma diferenciada como eles atuam na favela e nos espaços ditos “formais”.

Em quase todo o mundo, a democratização dos órgãos de Segurança Pública emerge como um grande desafio. No Brasil não é diferente. Dentre os inúmeros obstáculos, tem-se a pouca abertura à participação da sociedade civil nas decisões sobre a gestão nesta área, como também nas políticas relativas às reformas da polícia brasileira (SANTOS, 2009:39)

Entretanto, é possível observar que a questão da “criminalidade violenta” e as ações do Estado por meio das ações policiais, têm se tornado a “pauta” mais freqüente nas discussões da população cotidianamente; neste sentido, acaba se tornando alvo das atenções de toda a sociedade, seja do morador das favelas e de outros bairros populares da cidade, seja das camadas mais ‘abastadas’ da sociedade, pois todos estão ou se constituem potencialmente envolvidos nesta questão.

É importante ressaltar que existem diferenças evidentes tanto na prática da Polícia quanto nas respostas das autoridades, dependendo da cidade, do estado ou região do país e dependendo da força política que tenha a responsabilidade de aplicar uma Política Pública de Segurança (DORNELLES, 2003:77).

Mas, o que é “de fato”, Segurança Pública? São apenas ações que têm por objetivo a redução da criminalidade e o combate à violência? O que é possível observar comumente é uma definição sintética, de que a Segurança Pública seria a manutenção da ordem pública. Para Filocre (2009), haveria basicamente três perspectivas em torno da Segurança Pública, aquela que entende que ela tem a ver com um estado de paz, ou de tranqüilidade – que parecem ser a mesma coisa, mas não são -, ou ainda a que a considera como o oposto à desordem, e aquela que a considera como expressão sinônima da ordem legal; sendo que tais perspectivas aparecem tanto no entendimento de “leigos” quanto no de operadores da Segurança Pública.

Com base no trecho a seguir, é possível verificar a forma sintética que comumente costuma aparecer nos discursos relativos à Segurança Pública e ao papel desempenhado pelas polícias,

no caso específico da polícia, ela é o órgão do Estado que recebe o poder de garantir a ordem pública e mediar os conflitos para “defender a sociedade de si mesma”. Para tal fim ela detém segundo formulação clássica, o monopólio do uso da força legítima<sup>1</sup>, isto é, a ela cabe o uso legítimo da força a fim da manutenção da ordem legal (GOLDENZWEIG, 2008: 19).

Pelo exposto, a concepção liberal é que entende a Polícia como a instituição do Estado que detém o monopólio da violência física legítima, porque em tal concepção esta estaria em uma posição de *neutralidade* em relação às contradições da sociedade e dos antagonismos de classe. E, neste sentido, expressaria uma noção abstrata de consenso sobre uma pretensa exigência coletiva de segurança, conforme afiança Dornelles, (2003:70).

---

<sup>1</sup> Grifos meus.

De acordo com o supracitado autor, primeiramente é conveniente afirmar que o sistema policial moderno é uma forma historicamente datada, uma instituição que surge com práticas de vigilância, controle e repressão das ações consideradas ameaçadoras a uma determinada ordem social através das leis e do uso legítimo da violência. E, o autor ainda acrescenta que a polícia como a conhecemos hoje, com seu formato institucional contemporâneo, surge e se desenvolve com a consolidação do Estado Nacional Moderno (Op. Cit, 2003:69)

Assim,

“(...) a polícia nas linhas gerais que se associam com a idéia moderna se origina das instituições ligadas ao estado francês do século XVII, que se espalham pelas monarquias absolutistas similares, como Portugal e daí para o Brasil, ou mais tarde, a partir da expansão napoleônica, pelo próprio emprego de forças policiais pelo invasor francês, que em seguida foram conservadas pelos governos de restauração. Numa linha um pouco diversa aparecem as polícias dos países anglo – saxônicos, onde a instituição policial aparece marcada por um forte desejo de diferenciar-se do referencial francês(...)”<sup>2</sup>

Mas de acordo com as informações lidas na página eletrônica<sup>3</sup> da Polícia Militar e, pelas observações cotidianas das ações desta junto à população, entende-se que a sua atuação vai além do “combate ao crime”; como, por exemplo, a ela tem sido delegadas atribuições tais como: o atendimento direto aos cidadãos através de atividades diversas como o auxílio no transporte de doentes, no policiamento de áreas turísticas, estádios e grandes eventos, no controle e orientação de trânsito, mediante convênio com as prefeituras, na segurança de testemunhas e pessoas sob ameaça, além de outras.

Mas, evidentemente, é possível entender que,

o que o material histórico disponível mostra é que as preocupações com a segurança pública acompanham o fenômeno urbano ao longo da sua história. Considerando-se que o senso comum de cada época julga a gravidade dos problemas à luz de comparações de fôlego curto, é lícito inferir que, *para os padrões de um dado momento*, não necessariamente a imprensa e o público em geral estariam exagerando ao se dizerem “preocupados”, “impressionados”, “horrorizados” etc. com a criminalidade violenta e a insegurança. *Apesar disso*, é necessário investigar como, concretamente, a violência e a insegurança se manifestaram em cada momento. Em que circunstâncias a violência e a insegurança chegaram ao ponto de influenciar decisivamente a vida diária, os padrões de circulação no espaço e mesmo o habitat e as formas espaciais? (...) o que parece haver são épocas em que, por razões variáveis, a presença do *medo* como fator condicionante e estruturante das relações sociais e da organização espacial é menor, sendo maior em outras (SOUZA: 2008:8).

---

<sup>2</sup> Bretas (1997:80) *apud* Dornelles (2003:68).

<sup>3</sup> Informações coletadas no site da Polícia Militar: <http://www.policiamilitar2.rj.gov.br/atribuicoes.asp>, acessado em 28/12/2011.

Souza (2008) assevera que na realidade o medo de sofrer uma agressão física, de ser vítima de um crime violento não tem nada de novo; ele se fez presente desde sempre e se faz presente, hoje, em qualquer cidade. Mas afirma que este medo pode ocorrer com maior intensidade em algumas cidades mais que em outras, “e em algumas  *muito, muitíssimo* mais que em outras” (2008:9).

No entanto, uma sociedade *segura* não é uma sociedade onde o Estado é em contrapartida mais violento em suas respostas ao crime e à violência cometidos, nem o mais repressor. Uma sociedade *segura* é uma sociedade que busca garantir direitos a todas as pessoas independentemente de sua condição sócio-econômica. No entanto, a primazia para a garantia dos direitos, passa pela atuação do Estado, no processo de efetivação dos direitos já conquistados e baseados nas leis, mas também no fomento à criação de novos direitos junto à sociedade, cujo processo precisa passar pelos espaços de participação social, sejam eles Fóruns, Audiências Públicas, Orçamentos Participativos, Conselhos Gestores entre outros.

Contudo, a sociedade requer uma atuação eficaz por parte das Polícias que venham dar respostas à criminalidade “real” ou “aparente”, o que sobrepuja a visibilidade das demais atividades desenvolvidas por esta.

Conforme apontamentos feitos por Jorge da Silva<sup>4</sup> (2001), a Segurança Pública comumente orbita entre duas concepções: a penalista e a militarista, o que não leva em conta uma perspectiva histórica, nem crítica das causas da violência e do crime e, muito menos, das conseqüências das respostas que partem das ações do Estado por meio de seu aparato repressivo-legal. Assim,

na ótica penal, falar de segurança pública consiste normalmente em falar de crime e criminoso [...]. Esta perspectiva tem dificuldade de enxergar o crime no atacado, como um fenômeno sociopolítico e histórico, e sequer olha para aquelas questões da ordem pública que nada tenham a ver com crime. [...] Na ótica militar, falar de ‘ordem pública’ é, curiosamente, falar de desordem pública, de combate, de guerra, contra inimigos abstratos, que no atacado, estariam à espreita em lugares suspeitos e determinados [...]. Considerando o crime como uma patologia intolerável e os conflitos de interesses [...] como ‘desarrumação’ da ‘ordem’ [...], o modelo militar tem a pretensão de ‘vencer’ os criminosos [...], de erradicar o crime, de ‘acabar’ com a ‘desordem’. [...] Quanto maior o número (e o tamanho) de ‘cercos’, ‘ocupações’ e ‘*blitzen*’, tanto melhor. [...] Na prática, esta visão penalista-militarista da segurança pública consolidou-se entre nós. “É com este modelo duplamente enviesado na cabeça que os policiais (e o poder público também) operam” (JORGE DA SILVA, 2001 *apud* GOLDENZWEIG, 2008:34, 35).

---

<sup>4</sup> Acadêmico e Coronel da Polícia Militar do Rio de Janeiro.

A Constituição Federal de 1988 avançou na construção de um novo conceito de Segurança Pública, mas, ao que tudo indica, apenas em oposição ao de Segurança Nacional<sup>5</sup>, na tentativa instrumental de fornecer ao Estado condições e requisitos democráticos de acesso à justiça e garantia de direitos. Na prática, pouco alterou a estrutura normativa e burocrática responsável por mediar e ‘solucionar conflitos’.<sup>6</sup>

Em outras palavras, o debate sobre segurança pública é reduzido ou conduzido quase que exclusivamente ao debate legal-normativo, por vezes, dirigido no sentido de tentar aplacar as pressões da população, mas em termos da política de segurança pública como um todo, um dos maiores desafios postos foi, em resumo, o de aliar um sistema de justiça criminal que ao mesmo tempo garantisse respeito aos direitos humanos e atendesse às demandas por maior *eficiência* policial (ADORNO, 2002: 291-293).

Porém, neste processo, sobretudo após a Constituição Federal de 1988, e no bojo do estabelecimento da democracia no país, pôde-se dar um salto rumo ao entendimento de que Segurança Pública não se faz apenas “reprimindo e punindo”; pois, parte-se do entendimento que ela também demanda outras ações não apenas decorrentes do exercício do poder policial do Estado, mas através de uma articulação com as políticas públicas de cunho social (FILOCRE, 2009).

Essa difusão é naturalmente lenta, pois esbarra muitas vezes em visões de mundo arraigadas nas instituições policiais – centradas na preponderância dessas instituições na implementação das políticas de segurança, identificando as políticas sociais como elementos alheios à esfera da segurança – e em uma perspectiva operacional-repressiva.

Mas essa barreira cultural não é restrita às instituições de segurança: muitos dos setores responsáveis por outras políticas sociais têm apresentado resistência em relação a um trabalho articulado.

Contudo, é preciso entender que, é somente com a articulação de várias esferas e poderes, que saídas poderão surgir; posto que a Segurança é um direito

---

<sup>5</sup> O conceito de Segurança Nacional foi adotado no Brasil durante o período da ditadura militar (1964-1985), em que eram priorizadas a defesa do Estado e a ordem política e social. Este processo iniciou-se pela tomada do poder pelas Forças Armadas e pela instauração de um regime no qual o presidente detinha uma grande soma de poderes. O período caracterizou-se por supressão de direitos constitucionais, censura, perseguição política e repressão a qualquer manifestação contrária ao regime militar. A perspectiva da Segurança Nacional era fundada na lógica de supremacia inquestionável do interesse nacional, definido pela elite no poder, justificando-se o uso da força sem medidas em quaisquer condições necessárias à preservação da ordem.

<sup>6</sup> Para maiores informações ver “Mapeamento das conexões teóricas e metodológicas da produção acadêmica brasileira em torno dos temas da violência e da segurança pública e as suas relações com as políticas públicas da área adotadas nas duas últimas décadas (1990-2000)”, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, julho de 2009.

fundamental e uma das condições do exercício da cidadania e das liberdades individuais e coletivas. Portanto, a garantia da Segurança no território nacional é considerada uma das funções do Estado; sendo esta considerada dever do Estado e responsabilidade de todos, o que significa o *reconhecimento* de um Estado democrático, que possibilite o envolvimento de outros atores na discussão da referida área.

A sociedade contemporânea se complexificou de tal forma que é possível considerar que houve um aumento das taxas de criminalidade, mas o policiamento tradicional, apenas, não tem conseguido dar um retorno à sociedade na questão da criminalidade urbana. O aumento da violência no Brasil tem levado a que especialistas defendam uma nova concepção de Segurança Pública. Ela então passa a ser um assunto que contempla toda a sociedade, e que de fato vai ao encontro do recomendado no artigo 144 da Constituição Federal já anteriormente mencionado, que ressalta a articulação entre os entes federados, as políticas setoriais e a população em geral na respostas às questões que envolvam a área.

### 3.1.

#### **Segurança Cidadã: em busca de uma perspectiva multidisciplinar**

A ampliação dos direitos de cidadania, intensificada com o fim do período ditatorial e fortalecida pela Constituição de 1988, confere nova ênfase à participação social em políticas públicas. Ressalta-se o papel do cidadão não apenas como “beneficiário”, mas também como agente importante na formulação e no controle democrático das políticas públicas.

O conceito de Segurança Cidadã parte da natureza multicausal da violência e, nesse sentido, defende a atuação tanto no aspecto do controle como na esfera da prevenção, por meio de políticas públicas integradas no âmbito local. Dessa forma, uma política pública de Segurança Cidadã envolve várias dimensões, reconhecendo a multicausalidade da violência e a heterogeneidade de suas manifestações.

Uma intervenção baseada no conceito de Segurança Cidadã precisa, necessariamente, envolver as várias instituições públicas e a sociedade civil, na implementação de ações planejadas a partir dos problemas identificados como prioritários para a diminuição dos índices de criminalidade e violência em um território,

englobando iniciativas em diversas áreas, tais como educação, saúde, lazer, esporte, cultura, cidadania, entre outras<sup>7</sup>.

Assim, em nosso entendimento, este conceito está diretamente relacionado com a perspectiva de participação social, sendo assim diretamente ligado também às propostas de implantação e fomento à representatividade dos segmentos sociais nos espaços dos Conselhos Gestores.

No bojo deste processo de institucionalização de espaços públicos de controle democrático, foi possível verificar também para a área da Segurança Pública, a implantação de conselhos que discutissem a temática, levando a Interação entre polícia e comunidade, no sentido da promoção da interlocução entre estes segmentos no que se refere aos assuntos ligados à área da segurança pública como no trecho a seguir:

*“Na medida que a sociedade pede, nós vamos viabilizar esse canal entre eles e o poder específico e cobrar (...) então a gente faz uma reunião lá [ nome do bairro abrangido pelo Conselho] até pra ver o que a população vai falar” (Membro da Sociedade Civil).*

A comunidade também é destaque nesse processo: a gestão local da segurança aproxima os cidadãos da implementação da política, possibilitando a eles uma maior aproximação com o tema e conferindo maior legitimidade às ações referentes a política pública. As ações comunitárias ganham destaque nesse conceito de “Segurança Cidadã” e a construção de uma cultura efetivamente cidadã na comunidade.

As políticas de segurança baseadas no paradigma da Segurança Cidadã requerem necessariamente a integração de políticas setoriais e, nesta direção o Estado tem a oportunidade de aprendizado quanto à gestão integrada de políticas públicas. Essa contribuição ajudaria a combater um problema recorrente no país: a fragmentação das políticas públicas.

Com relação ao estímulo à participação dos cidadãos, a perspectiva de Segurança Cidadã demanda também o reforço à gestão local da segurança, em que os cidadãos devem desempenhar um importante papel, oferecendo subsídios importantes para a formulação de políticas públicas (que devem estar de acordo com as necessidades da comunidade) e o seu acompanhamento. Esse papel pode ser desempenhado (também), por exemplo, pelos Conselhos de Segurança Pública, já

---

<sup>7</sup> Para maiores informações sobre o conceito de “segurança cidadã” e sobre a gestão da política de segurança pública, ver “Mapeamento das conexões teóricas e metodológicas da produção acadêmica brasileira em torno dos temas da violência e da segurança pública e as suas relações com as políticas públicas da área adotadas nas duas últimas décadas (1990-2000)”, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, julho de 2009.

existentes em muitas localidades e que contam com representantes da comunidade, mas que demandam fortalecimento e sensibilização quanto aos aspectos da perspectiva de Segurança Cidadã.

*“Então, a população é capaz de mostrar às autoridades onde estão os problemas de maior reincidência, para que elas dentro dos poucos recursos que têm utilizar os melhores recursos para aplicação... e... e acompanhar, porque tem que acompanhar! Isso tá fazendo com que a Segurança Pública comece a prestar contas à sociedade do seu trabalho, então os delegados e os coronéis que são os delegados natos, eles têm que dizer a reincidência criminal, têm que fazer um “deverzinho de casa”, eles têm que dizer: - olha tá reduzindo, tá aumento o roubo de carro da área (...). Ou então: eu não tenho recursos públicos para atender todos os delitos vamos focar em qual? Qual a prioridade desses lugares?” (Representante do Instituto de Segurança Pública - RJ).*

Nessa perspectiva, a Segurança Pública deixa de ser um assunto exclusivamente policial, passando a envolver diversos setores da administração pública, os três níveis de governo e a sociedade civil.

Contudo, a maioria da população desconhece a existência dos CCS, assim, como também desconhecem os demais Conselhos de Políticas Públicas que geralmente não são de conhecimento abrangente da sociedade, os de Segurança Pública estariam ainda numa posição mais distanciada do conhecimento da sociedade, até porque são mais recentes, foram criados há pouco mais de dez anos, e uma boa parte ainda tem suas reuniões realizadas dentro de Batalhões da Polícia Militar (BPM), o que afasta ainda mais a população da possibilidade de participação social nestes espaços.

Na trajetória histórica sobre o enfrentamento à violência e à criminalidade, sabemos que a sociedade moderna delegou ao Estado o “monopólio da força” por meio de instrumentos de vigilância e controle dos locais públicos. Neste contexto, atribuiu-se a um ator externo à sociedade a responsabilidade de regular a conduta dos indivíduos de maneira a promover a uniformidade e estabilidade no convívio social, mediante também a uma suposta neutralidade, como vimos anteriormente.

Essa estrutura institucional-estatal que conhecemos por polícia, caso não existisse, seria necessário que cada um recorresse à própria força ou de terceiros, para “solucionar” questões de segurança; portanto, tal possibilidade, parece até difícil de imaginar em uma sociedade considerada democrática.

Mas no Brasil, o fundamento legal do uso da força pela polícia não especifica as ocasiões em que ela deva ser usada e tampouco o grau que deva ser aplicado. Uma das razões é a incapacidade dos legisladores de preverem tais circunstâncias. O grau

de força a ser utilizado será determinado pelo policial no momento do encontro com o “suspeito” (jargão utilizado pela categoria). Essa capacidade lhe foi atribuída também por lei – é o poder discricionário, que o autoriza a escolher *quando* e *como* usar a força (PINC, 2007:12)

Mesmo que cunhemos inúmeras críticas a algumas ações policiais, às formas com que o Estado responde à criminalidade e à violência, não se pode deixar de entender a necessidade da existência da Polícia enquanto Instituição, a qual está envolvida com a prestação de um serviço público de relevância para a efetivação dos direitos baseados em lei.

Entretanto, como afiança Soares (2011), há sempre o risco de que nem todas as pessoas tenham acesso à Justiça, e também, que a Polícia não trate todos os cidadãos com equidade; sendo assim, neste caso, mesmo existindo no papel, a democracia que se quer realizar em nossa sociedade acaba sendo negada na prática, e o Estado torna-se instrumento de desigualdade e injustiça. Neste sentido, sua *força* – polícias e aparatos militares – podem converter-se em meio de *violência* (2011:33, 34).

Vale ressaltar que a questão da violência está presente em nosso cotidiano como um fenômeno multidimensional, que resulta em impactos nas ordens políticas, sociais, culturais e econômicas, então o que se denota é que todas as instituições estão sujeitas a serem permeadas por questões antidemocráticas, que no caso da Polícia é uma questão com raízes históricas, cujo aprofundamento se deu fundamentalmente nos países latino-americanos, principalmente os que passaram por processos ditatoriais, mas, no entanto, hoje é possível perceber um esforço mesmo que aparentemente tímido no sentido de se modificar esse quadro histórico.

Diante desta multidimensionalidade, a execução das políticas de Segurança Pública pautadas apenas nas ações típicas de Polícia tem apresentado resultados inexpressivos. Aliada a estas ações, é necessária também a realização de ações preventivas multisetoriais, que visem atuar sobre as causas da violência e criminalidade, numa perspectiva ampliada.

Por isso, devem-se articular os aparatos sociais possíveis para que as demandas sociais sejam atendidas de forma mais equânime possível, por meio das várias políticas sociais, tais como: educação, saúde, desenvolvimento urbano, serviços sociais, segurança, justiça e, também, pela atuação da sociedade, entre outras esferas sociais. Estas ações preventivas podem englobar a busca da redução da pobreza e da desigualdade social.

Assim, a Segurança Pública passa a ser “caso não só de Polícia” como historicamente vinha sendo conduzida.

Neste contexto, é importante mencionar a criação em 1995 da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública, transformada em 1997 em Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). Este órgão é responsável em assessorar o Ministro da Justiça na definição e implementação da Política Nacional de Segurança Pública, bem como acompanhar as atividades dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública.

A Senasp passou então a buscar a articulação entre as unidades federativas, visando a estruturação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Inspirado no Sistema Único desenvolvido no âmbito das políticas de saúde (SUS), o SUSP objetiva articular as ações federais, estaduais e municipais na área de Segurança Pública, procurando aperfeiçoar o planejamento e a troca de informações para uma atuação qualificada dos entes federados na área.

O SUSP não busca a unificação, pois reconhece a autonomia das instituições que compõem o Sistema, mas sim a integração, procurando otimizar resultados.

Para estimular a implementação das diretrizes do governo federal materializadas no SUSP, a Senasp conta com o Fundo Nacional de Segurança Pública. Para o recebimento dos recursos financeiros do Fundo, os estados devem apresentar projetos, que, após análise e aprovação, são implementados por meio da celebração de convênio entre àquela Secretaria e as unidades federativas.

Para entender essa nova perspectiva, é interessante lembrar o contexto da Constituição de 1988, que aprofundou os princípios de descentralização administrativa, conferindo a estados e municípios novos papéis. A responsabilidade sobre a Segurança Pública, nesse conceito, passa a ser prioritariamente dos estados, por serem estes os responsáveis pela gestão das polícias civil e militar.

No paradigma da Segurança Pública, cabe primordialmente às instituições policiais a responsabilidade pelo controle e prevenção da violência. No entanto, enquanto na perspectiva da Segurança Nacional a violência era representada como as ameaças aos interesses nacionais, no arcabouço da Segurança Pública esta é caracterizada como ameaça à integridade das pessoas e do patrimônio.<sup>8</sup>

Assim, é que, segundo Adorno e Lamin (2008), nas “sociedades capitalistas os bens enfeixados sob a forma de propriedade privada ou o patrimônio pessoal estão culturalmente associados à pessoa, não raro concebidos como uma extensão do próprio corpo e adstritos à esfera de intimidade própria de cada um em particular” (2008: 158).

---

<sup>8</sup> Para maiores informações sobre: o paradigma da Segurança Cidadã, a Secretaria Nacional de Segurança Pública e o Sistema Único de Segurança Pública, ver FREIRE, Moema Dutra, 2009.

### 3.2. Polícia Comunitária versus Polícia de Combate

O fracasso do modelo repressivo clássico de combate ao crime – e ao criminoso com base nas teorias positivistas, que se expressam no modelo de defesa social, possibilitou o desenvolvimento de um novo paradigma para a política criminal, fundamentado no modelo prevencionista, que seria mais adequado para explicar a concepção da polícia comunitária. Esta abordagem, segundo Dornelles (2003:92), é adequada para sociedades pluralistas e democráticas, ao se contrapor aos modelos positivista e clássico do direito penal.

O prevenционismo, portanto, torna-se um paradigma adequado para uma sociedade contemporânea de corte capitalista, com suas profundas contradições e em um contexto democrático (idem: 93).

E entender a polícia como serviço público<sup>9</sup>, e não como força pública, é um passo importante para a implantação de uma concepção mais cidadã relacionada ao policiamento, e a adoção de uma Política de Segurança Pública mais democrática.

(...) a polícia é uma instituição pública que formalmente [e historicamente] tem o objetivo de prevenir e reprimir o crime através da investigação criminal, da vigilância e do patrulhamento do espaço público (ruas, praças, avenidas, locais públicos, na cidade ou no campo). No entanto, empiricamente, se constata que existe uma série de atividades exercidas pela polícia que não são percebidas pelo público (idem: 97)

Tais atividades policiais para além do combate ao crime, já mencionadas anteriormente, ficam quase que socialmente invisíveis, pois a população observa quase que exclusivamente o caráter coercitivo e repressivo das Polícias, cujo desempenho é avaliado unicamente através do controle direto do crime.

O paradigma do Policiamento Comunitário tende a ver o crime como um fenômeno de natureza social. Podemos destacar, neste processo, alguns apontamentos feitos por Dornelles (2003: 99 - 100), que estão diretamente relacionados à proposta de uma Política de Segurança Pública e de atuação policial com base no referido modelo:

---

<sup>9</sup> Neste caso, a concepção da polícia como uma organização prestadora de serviços públicos, que tem a especificidade de poder usar a força para alcançar objetivos de interesse público – uso da força regulada e limitada por lei, passa a ter uma natureza, digamos, de prestação de serviços à comunidade, o que um sentido “positivo” à organização policial, ao submeter a idéia de coerção ou de uso da força à idéia da prestação de um serviço público (Dornelles, 2003:97).

- O crime é concebido como um fenômeno social antes de ser levado ao patamar de um fenômeno jurídico-legal, porque nasce das relações sociais que se manifestam cotidianamente. Sua “contenção e controle” não podem ser assunto do exclusivo interesse do aparato burocrático-administrativo do Estado, mas uma questão que deve mobilizar toda a sociedade.
- Esta nova postura diante do crime e do criminoso parte da complexidade social, de suas contradições, de sua formação histórica, de sua base estrutural, buscando o afastamento das noções do criminoso como um “selvagem”, “bárbaro”, “perigoso” ou “vítima social”, recuperando a sua dimensão de ser humano real e histórico.

No entanto, o paradigma do policiamento tradicionalmente utilizado de “combate ao criminoso” revela o conceito de que a Polícia existe para ter uma atuação profissional, apolítica, neutra e objetiva, visando o controle da criminalidade, e não para zelar pela manutenção dos valores democráticos e dos princípios dos direitos humanos ou para a melhoria de vida do cidadão.

A ampliação do trabalho da Polícia e a reorganização de suas funções em prol de uma política de benefícios em longo prazo, voltada para o trabalho com a comunidade são características essenciais da perspectiva relacionada ao Policiamento Comunitário, que possui três fundamentos: a) as parceiras comunitárias, como forma de trazer as pessoas e a vizinhança para a prática do policiamento; b) a solução de problemas, que transforma os medos e os anseios da comunidade em prioridades a serem combatidas pelas intervenções; c) o gerenciamento da mudança, em que se vê necessária a mudança estrutural da organização do policiamento.<sup>10</sup>

Neste sentido, fica evidente na fala de uma representante do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, quais são as expectativas quanto à efetivação deste modelo de Policiamento Comunitário que também engloba a lógica da existência dos CCS's no dia-a-dia das ações de Segurança Pública, que corroboram com os três pontos supramencionados. Assim, no trecho a seguir, ela enfatiza que,

*(...) a população é capaz de mostrar às autoridades onde estão os problemas de maior reincidência (...) aí a comunidade ajuda a eleger as prioridades (Representante do ISP).*

Já na perspectiva de um membro da sociedade civil conselho, inclusive morador de uma área cuja força de pacificação já está instalada, também deu seu “parecer” quanto à importância de se ter um espaço público de Interação Polícia e Comunidade,

---

<sup>10</sup> GONDIM & VAREJÃO (2007, p. 40 *apud* BORDIN, M. Polícia Comunitária: entre a retórica do estado e a prática cotidiana, 2009: 353)

que visa possibilitar o acompanhamento das situações cotidianas na segurança pública da localidade.

*“Porque a gente pode expor o que acontece aqui [na comunidade]... porque as autoridades que estão ali no Conselho de Segurança, já tá sabendo o que tá acontecendo” (Membro da Sociedade Civil).*

Apesar desta proposta inovadora de “policimento comunitário”, e também no tocante às garantias constitucionais de direitos do cidadão, a organização/estrutura das forças policiais estaduais foi mantida exatamente como a do período ditatorial. No caso, especificamente, das polícias militares (polícia administrativa), esta permaneceu como força reserva e auxiliar do Exército Brasileiro e, este ainda continua sendo chamado a desenvolver ações de polícia, contrariando o atual estado de direito.

Uma das questões relevantes que obstam o processo de instalação da filosofia de Policiamento Comunitário na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro tem sido a lógica do “combate ao crime”, ou a política de ocupação de morros, este sim aceito como trabalho “verdadeiramente” de polícia.

A formação policial no Brasil segue o padrão teórico da “militarização”, da “polícia de combate”, onde prevalece a “metáfora da guerra” através da noção de “combate ao crime e ao criminoso”. Tal entendimento deve ser modificado. Tal formação está diretamente relacionada aos métodos desenvolvidos pelo Exército, com a lógica militar do confronto direto e da eliminação do inimigo, sendo essa doutrina que serviu de referência para o policiamento, principalmente a partir do regime militar e da doutrina de segurança nacional (DORNELLES, 2003:85).

Portanto, é preciso ressaltar: “Polícia não é Exército, tem objetivos diferentes das forças armadas e trata quotidianamente com os cidadãos, como prestadora de um serviço público”. E o entendimento da polícia como serviço se baseia na sua desmilitarização, onde deixa de haver um inimigo a combater, e passa a existir uma prestação de serviços públicos aos cidadãos – de diferentes naturezas, de segurança, de assistência, de proteção, conforme apontamentos de Dornelles (Op.cit., 85,86).

Neste sentido, é preciso entender que,

uma polícia marcada por uma concepção democrática de sociedade significa, entre outras coisas, subverter a própria lógica da existência desta instituição. Por isso uma polícia não como força pública, mas sim como órgão de serviço que pode, em situações especiais, e de acordo com determinações constitucionais, usar limitadamente a força (Op.cit,88).

Bordin (2009) faz uma crítica acerca das condições reais de democratização da Segurança Pública em um país como o Brasil. Ele assevera que nesse contexto de uma sociedade extremamente dividida, com uma concentração de renda altíssima e

com disparidade social enorme é que os governos estaduais tentam implantar uma filosofia de policiamento comunitário que foi desenvolvido em países com um nível de desenvolvimento bem mais equânime que o do Brasil (2009: 358 359)<sup>11</sup>.

O referido autor aponta que a filosofia do policiamento comunitário deve promover também mudanças hierárquicas e de relacionamento e funcionar como uma onda modernizadora nas instituições policiais e não ser somente uma campanha de marketing institucional visando a sua sobrevivência (Op. Cit .364)

Na verdade, é preciso ver a Política de Segurança Pública, além do seu aspecto relacionado aos mecanismos de controle social, é preciso também especificar outras políticas públicas de natureza social, relacionadas ao acesso à cidadania, aos direitos humanos e ao aprofundamento da democracia.

No Brasil, as primeiras tentativas de implementação do “policiamento comunitário” começam a ocorrer por volta dos anos 1980, caracterizadas pelo desejo de adequar a atividade policial a valores e princípios democráticos, justamente depois de um longo período de regime militar. Entretanto, nesse contexto, quase todos os programas brasileiros de policiamento comunitário surgem nas polícias militares, mas diferem substancialmente entre si em vários aspectos, desde sua abrangência às definições “doutrinárias” (TEIXEIRA, 2008).

### **3.3 Experiências de Policiamento Comunitário no Brasil**

No Brasil, a primeira iniciativa de desenvolvimento de um programa formulado de acordo com princípios de uma polícia voltada para as noções de serviço público e de proteção à comunidade, se deu com o processo de abertura política, especificamente no Rio de Janeiro em 1984/85, durante o governo estadual de Leonel Brizola; contudo, a filosofia do policiamento comunitário encontrou terreno mais propício ao seu desenvolvimento nas instituições militares brasileiras após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que propõe em seu texto a preocupação com o respeito aos direitos elementares do cidadão (BORDIN, 2009; TEIXEIRA, 2008).

---

<sup>11</sup> A filosofia de policiamento comunitário foi importada dos Estados Unidos pelos países da América Latina. No Brasil, tal paradigma funciona dentro dos modelos policiais, especialmente das Polícias Militares. Para um melhor entendimento ver BORDIN (2009).

De acordo com Teixeira (2008: 28,29), a proposta de mudança estrutural – da lógica de combate para a lógica de proteção – encontrou muitos óbices. No âmbito interno havia uma visão de que a atividade policial seria referida a um emprego intensivo da força para exercer o controle sobre uma determinada parcela da população. Já no âmbito externo havia uma parte da sociedade habituada a ver a polícia trabalhar de forma “combativa”, atendendo, assim, aos seus interesses.

Abaixo mencionamos algumas iniciativas surgidas principalmente nas décadas de 1980/1990, do modelo de Policiamento Comunitário, verificadas em alguns textos sobre o assunto.

Em 1983, é criado o CIPOC (Centro Integrado de Policiamento Comunitário), na Cidade de Deus, com a finalidade de disponibilizar àquela comunidade, além do atendimento policial, o acesso a diversos serviços do Estado. Em 1986, foi implantado o projeto “Policiamento de Bairro” que tinha por finalidade intensificar o policiamento ostensivo, promovendo a aproximação da PM com as associações de moradores. Esse projeto iniciou-se pelos 1º, 13º, 15º e 16º BPM, que abrangiam regiões do município do Rio de Janeiro (Centro e Olaria) e parte do município de Duque de Caxias.

No estado do Ceará, as primeiras iniciativas que podem ser equiparadas ao Policiamento Comunitário datam de 1986 (TEIXEIRA, 2008).

Em 1988, no estado do Espírito Santo, nas cidades de Guaçuí e Alegre, surgem também experiências iniciais de Policiamento Comunitário, embora de forma embrionária e extremamente carente de recursos materiais e humanos (BORDIN, 2009).

Na década de 1990 foi possível constatar a tradução para o português de diversas obras versando sobre a atividade policial, como, por exemplo, o livro “Polícia Comunitária: como Começar”, de Robert Trojanowicz et al, que passou a ser utilizado por diversas organizações policiais nos seus projetos. Em vários estados, as autoridades da área da Segurança Pública passaram a conduzir ações que buscassem aproximar a polícia das comunidades de acordo com apontamentos de Teixeira<sup>12</sup> (2008).

Em 1991, a Polícia Militar do Estado de São Paulo promoveu o I Congresso Internacional de Polícia e Comunidade, trazendo para o Brasil, profissionais e especialistas em Polícia Comunitária dos Estados Unidos e Canadá. O Congresso foi

---

<sup>12</sup> Paulo Augusto Souza Teixeira é especialista em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública pela UFF, Oficial Superior Militar do Estado do Rio de Janeiro, já atuou como Coordenador dos Conselhos Comunitários de Segurança e atualmente é Diretor do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP/RJ).

considerado um marco na difusão dos princípios do novo paradigma de policiamento, de acordo com apontamentos de Teixeira (2008:29). Nesse mesmo ano, foi criado o Grupamento de Aplicação Prático Escolar. Implantado inicialmente no bairro do Grajaú (RJ), foi expandido para mais 14 bairros da mesma cidade em pouco tempo.

No ano de 1992, surge um novo projeto: o Batalhão Escola de Polícia Comunitária (BEPC), e, no mesmo ano o 17º BPM (Ilha do Governador) foi transformado em Batalhão Escola, com o objetivo de ser uma Unidade Operacional modelo.

No ano de 1993 inicia-se um projeto piloto de policiamento comunitário na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, mais especificamente no bairro de Copacabana. Porém, esse processo embrionário de policiamento comunitário na cidade do Rio de Janeiro não obteve sucesso, pois se tentava mudar toda uma lógica cultural dentro de uma instituição sesquicentenária, e com inúmeros problemas estruturais e de natureza contrária a inovações na forma de agir, além da lógica profundamente enraizada na sociedade que vê a atuação policial extremamente dirigida à lógica do combate conforme apontamentos de Bordin<sup>13</sup> (2009)

No Distrito Federal, uma experiência de Policiamento Comunitário começou em 1995, realizada na cidade satélite de Samambaia. Também em 1995, foi desenvolvido um projeto piloto nos bairros de Copacabana e Leme (RJ), que foi caracterizado por uma parceria entre Polícia Militar e a Organização Não-Governamental Viva Rio.

O projeto de “Polícia Cidadã” da Bahia começou também em 1995 e, em 1998, o estado de Santa Catarina editou o “Plano de Implementação de Segurança Interativa” e manuais de capacitação para agentes multiplicadores.

Merecem destaque ainda: a implantação (pioneira) dos Conselhos Comunitários de Segurança, no Estado de São Paulo e outros programas similares foram desenvolvidos em outros estados, em maior ou menor profundidade.

Em 2000, no Rio de Janeiro foram criadas unidades denominadas Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), porém os resultados do ponto de vista da filosofia de policiamento comunitário foram pífios e a manutenção desses grupos de policiamento ficou muito mais vinculada à imagem de ocupação militar, no sentido de manter a “paz a qualquer custo” (TEIXEIRA, 2008; BORDIN, 2009).

Portanto, resumidamente, é preciso analisar de fato a participação de todos os atores sociais envolvidos no processo de democratização da segurança pública, para

---

<sup>13</sup> Marcelo Bordin é pesquisador do Centro de Estudos em Segurança Pública e Direitos Humanos (CESPDH/UFPR), e possui experiência profissional de mais de 16 anos na área da segurança pública, especificamente como Praça da Polícia Militar do Estado do Paraná.

ver se há realmente o comprometimento tanto dos órgãos do Estado afetos à referida política, como também do conjunto da sociedade na partilha do poder e das decisões.