

4.2 POLÍCIA COMUNITÁRIA: UMA PROPOSTA DEMOCRÁTICA POSSÍVEL PARA A SEGURANÇA PÚBLICA

MARCELO CUNHA DE ARAÚJO

Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais

Mestre e Doutor em Direito

Professor dos cursos de graduação e pós-graduação em Direito da PUC-MG

ROSALBA LUDMILA ALVES BRAGA

Advogada, Bolsista PUC-MG/FAPEMIG – Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (2007)

RESUMO: O principal objetivo deste artigo consiste em analisar a importância da adoção de medidas democráticas e de caráter preventivo para a preservação da segurança pública. Procura-se analisar a relação existente entre a sociedade civil e os organismos estatais competentes para garantir a ordem social. Para tanto, foram abordados conceitos úteis para a compreensão do papel desempenhado por cada um desses atores no contexto da sociedade atual e a importância de seu inter-relacionamento. Foram analisados, ainda, o sistema jurídico penal e a importância da prevenção para sua eficácia e para o resgate da legitimidade das instituições públicas, tudo isso segundo o paradigma da chamada “Polícia Comunitária”, que se encontra em processo de implementação nas instituições policiais e que tem tido repercussões positivas para a consolidação dos laços de confiança entre o poder público e a sociedade. Por fim, salientou-se, em síntese crítica, a importância da adoção de medidas democráticas e preventivas para a manutenção do equilíbrio e da paz social.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia; segurança pública; sistema criminal; polícia comunitária.

ABSTRACT: The main objective of this article is to examine the importance of the adoption of democratic measures, like the principle of “Community Police”, as a way to guarantee public safety and maximize the efficiency of the Criminal System.

KEY WORDS: Democracy; public safety; criminal system; community police.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Estado, comunicação, processo e democracia. 3. Crise no sistema penal e a necessidade de mudanças. 4. Uma proposta possível para a segurança pública. 5. Conclusão. 6. Referências bibliográficas.

1. Introdução

No contexto atual das sociedades democráticas, têm sido constantes as pressões sobre as organizações públicas, especialmente aquelas relacionadas à segurança pública, a fim de serem modificadas suas estruturas convencionais de funcionamento que são fortemente burocratizadas. As razões para esse tipo de demanda apoiam-se, em regra, em uma dupla justificativa. Por um lado, na desconfiança sobre sua eficácia no combate à criminalidade, uma vez que as estratégias tradicionais de atuação não têm se mostrado capazes de alcançar a complexidade dos problemas diante dos quais se deparam. Por outro lado, na crescente perda da legitimidade do formato autoritário dessas organizações diante das necessidades de expansão do sistema democrático participativo para todas as esferas institucionais.

Diante desse panorama, vários modelos de atuação dos organismos estatais surgem como forma alternativa capaz de reverter o quadro de desprestígio social e político. Em sua maioria, estes modelos institucionais de atuação estão baseados no aumento da participação popular e na implementação de ações de caráter preventivo.

É notória a importância dedicada à participação da sociedade pela Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988, ao dispor que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, no qual todo o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes eleitos.

Corroborando a afirmação acima, a Constituição brasileira de 1988 atribui, ainda, a todos os cidadãos o direito e dever de garantir a segurança pública: “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 [...]”.

Há necessidade de se deixar claro que a relevância da participação popular na estrutura política estatal brasileira se deve, sobretudo, a um histórico de autoritarismo e arbitrariedades vivido pelo Brasil nos últimos tempos, especificamente com a imposição do regime ditatorial dos governos militares.

2. Estado, comunicação, processo e democracia

A relação existente entre o Estado e a democracia atrela-se ao projeto liberal do Estado de Direito, que consiste na busca de delimitação jurídica das fronteiras que separam a esfera pública do Estado da esfera privada da sociedade civil, na qual as pessoas devem ter autonomia para estabelecer relações econômicas, profissionais, culturais e familiares. Nesse sentido, importante a lição de Dias Neto (2000, p. 19):

A noção de liberdade é definida negativamente, como ausência de impedimentos ou condicionamentos da autonomia individual por qualquer forma de poder coletivo. A doutrina liberal rompe assim com a versão estatizante do contrato social de Hobbes e postula o Estado mínimo que deve pautar a sua relação com a sociedade no princípio da mínima interferência: “O Estado é um mal necessário, mas é um mal” (Bobbio, 1984:132). É a retratação das relações públicas (entre Estado e indivíduo) e a expansão das relações privadas, a maximização da esfera das ações permitidas” e a “minimização da esfera das ações proibidas”(Bobbio, 1965:162). Libertado das amarras absolutistas, o indivíduo ultrapassa o “estágio de menoridade” para tornar-se um adulto com independência para fazer “uso público de sua razão” e assumir a responsabilidade pelo seu próprio destino (Kant [1783], 1994:55).

A primeira fronteira que marca o início do projeto político moderno desvincula a Igreja do Estado e define convicção religiosa como questão privada, que não deve estar sob a interferência da política. Assim, a formação do Estado Liberal pressupõe a desvinculação do poder político religioso, bem como a abstenção do monopólio do poder ideológico e econômico. Entretanto, esse Estado reserva para si a exclusividade do exercício legítimo da força para, na qualidade de poder neutro, zelar pelas regras do contrato e propiciar segurança às relações sociais.

No projeto político defendido pelo Estado Liberal, sempre houve um liame conflituoso entre as tensões de uma sociedade que deseja se emancipar do Estado em face de uma sociedade que precisa do emprego da coação estatal para manter sua estabilidade. Na tentativa de amenizar estes pólos contraditórios, surge a experiência do constitucionalismo e do Estado de Direito, que representa um esforço para estruturar o Estado, a fim de que este possa atuar como garantidor de um sistema de máxima autonomia individual e mínima interferência.

Dessa forma, é inegável que o liberalismo contribuiu para a consolidação da idéia de uma cidadania universal baseada na asserção de que todos os indivíduos nascem livres e iguais. Não obstante, coube a esta mesma doutrina reduzir a cidadania a um mero *status* legal, elencando os direitos que o indivíduo detém contra o Estado.

Devido a várias pressões dos novos atores gradualmente incorporados ao campo político institucional, tais como mulheres, analfabetos e não-proprietários, o Estado vai sendo gradualmente reestruturado para assumir, ao menos formalmente, responsabilidade mais ativa na reversão das desigualdades produzidas pelo mercado liberal (e seus sistemas antecessores históricos) e para assegurar condições mais

igualitárias de participação na gestão política da sociedade. A partir de então, segundo o entendimento corrente, configuradas estariam as condições propícias para o desenvolvimento do Estado Social que, ao contrário do Liberal, não conhece limites rígidos que impeçam sua atuação, intervindo, paulatinamente, em novas esferas da vida socioeconômica. O Estado deixa de ser mero garantidor da segurança nacional e da harmonia social para se transformar em um Estado ativo que exerce novos papéis.

Por outro lado, o Estado Social (europeu), por sua excessiva centralidade na implementação dos direitos coletivos, acabou produzindo uma estrutura política hierarquizada e uma rede cada vez mais densa de obrigações, vinculando cidadãos e governos. Coube ao Estado Democrático de Direito a responsabilidade de garantir a efetiva realização da democracia, conforme dispõe Silva (2006, p. 120):

O Estado Democrático de Direito é um tipo de Estado que tende a realizar a síntese do processo contraditório do mundo contemporâneo, superando o estado capitalista para configurar um Estado promotor de justiça social que o personalismo e o monismo político das democracias populares sob o influxo do socialismo real não foram capazes de construir. A tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social.

Para entender a afirmação acima, deve-se esclarecer uma grande incógnita que consistiria em se definir o real significado do termo democracia. A maior parte da doutrina considera que a democracia (*demos* = povo; *kráthos* = poder), fundamenta-se em três princípios básicos: o princípio da maioria, o princípio da igualdade e o princípio da liberdade. Silva (2006, p. 126), citando Lincoln, afirma que

[...] a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo. Dessa forma, pode-se assentir que ‘a democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta e indiretamente, pelo povo e em proveito do povo’.

A teoria democrática moderna, que tem seus alicerces na concepção do contrato social, construída de Hobbes a Kant, defende que os indivíduos igualmente soberanos saem do estado de natureza para organizar um poder comum, o Estado, destinado a proteger a integridade da vida, da liberdade e da propriedade. Verifica-se, assim, que essa teoria se constituía em interessante oposição, rapidamente adotada pela classe burguesa, à realidade medieval constituída por inúmeros feudos, nos quais os senhores feudais exerciam de forma autoritária seu poder de mando.

Neste diapasão, Rousseau propõe a democracia direta, inspirada na democracia dos gregos, com toda a atividade pública concentrada na *pólis* de participação direta dos cidadãos. O Estado Democrático de Rosseau consiste em um centro único de poder, representando a síntese da soberania popular, com a prevalência do interesse comum sobre os interesses setoriais.

Como forma de reação ao Estado Social único de Rousseau, surge, pós-modernamente, o ideal pluralista, em suas distintas versões, que tem em comum o modelo de sociedade em que o poder do Estado é controlado, limitado e até eliminado pela existência de outros núcleos de poder. Apontamos, em outra oportunidade, o que entendemos como a tônica da hodierna teoria discursiva do Direito: “[...] a constante tensão entre a primeira e a segunda geração de direitos fundamentais implementadas pela adoção do Estado de Direito Liberal e, posteriormente, Social” (ARAÚJO, 2007a, p. 137), o que se reflete no delineamento do presente artigo.

A partir do século XIX, o pensamento pluralista encontra, na sociedade civil, esfera não estatal de interação e associação dos indivíduos, a possibilidade de mediação para a dicotomia em que parecia caminhar o universo social: o Estado total de um lado e o indivíduo isolado do outro.

É no âmbito da sociedade civil que as diversas vertentes do pluralismo moderno encontrarão os novos ‘corpos intermediários’ capazes de conter a dominação do poder burocrático-estatal sobre o indivíduo. (DIAS NETO 2000, p. 33).

Insta salientar que, num Estado formalmente democrático, quem deveria governar seria o próprio povo. O grande problema, portanto, gira em torno de como estabelecer os meios adequados para que esse povo possa externar sua vontade.

Ao contrário do ideal democrático da sociedade centrípeta, fundada no Estado como expressão única da soberania popular, a sociedade atual, visando à democracia pluralística, deveria ser articulada em torno de inúmeros centros de poder e blocos antagônicos de interesses, que atuariam dentro e fora do campo estatal. Socorreremos nas lições de Habermas (1997, p. 154):

Nesse ponto, é possível enfeixar as diferentes linhas de argumentação, a fim de fundamentar um sistema dos direitos que faça jus à autonomia privada e pública dos cidadãos. Esse sistema deve contemplar os direitos fundamentais que os cidadãos são obrigados a se atribuir mutuamente, caso queiram regular sua convivência com os meios legítimos do direito positivo.

O paradigma procedimentalista do direito procura proteger, antes de tudo, as condições do procedimento democrático. Elas adquirem um estatuto que permite analisar, numa outra luz, os diferentes tipos de conflitos. Os lugares abandonados pelo participante autônomo e privado do mercado e pelo cliente de burocracias do Estado Social passam a ser ocupados por cidadãos que participam dos discursos políticos, articulando e fazendo valer interesses feridos, e colaboram na formação de critérios para o tratamento igualitário de casos iguais e para tratamento diferenciado de casos diferentes (HABERMAS, 1997, p. 183).

A democratização e processualização dessa pluralidade de espaços de poder seria, portanto, o desafio fundamental da nova teoria democrática. Assim, o critério para se medir o grau de democratização de uma sociedade, como discutimos na obra “*O Novo Processo Constitucional*” (ARAÚJO, 2003, p. 77-135), poderia se basear na quantidade de espaços em que o poder é exercido de forma comunicacionalmente compartilhada e garantida, onde há discussão, debates, pontos de vista diferentes que influenciam na tomada de decisões.

Cohen e Arato [...] desenvolvem o conceito de ‘pluralidade de democracias’ para debater os desafios práticos da democracia na sociedade pluralista, na qual o sistema estatal deve dividir a sua soberania com outras formas de regulação social, e os princípios e procedimentos de deliberação coletiva devem ser ajustados às especificidades funcionais dos diversos sistemas sociais. (DIAS NETO, 2000, p. 35).

Observa-se, hodiernamente, que vários conflitos sociais estão sendo discutidos e solucionados tendo como fundamento o modelo político participativo, no qual os canais institucionais de deliberação coletiva ficam sensíveis às experiências informais de comunicação e aprendizagem coletiva que se formam no espaço heterogêneo da sociedade.¹ Sendo assim, há a participação dos cidadãos nas deliberações que irão afetá-los diretamente, atribuindo, a essas, dependendo da forma como o procedimento comunicativo é realizado no caso concreto, um caráter legítimo.

Os alicerces teóricos que fundamentam a existência desses espaços de liberdades estão na Constituição Federal vigente, mas a sua existência e vitalidade dependem

¹ Como exemplos, podemos citar as iniciativas desenvolvidas nos diversos Procons; na experiência do orçamento participativo da Prefeitura de Belo Horizonte (inclusive permitindo-se a participação digital); os diversos conselhos geridos pela participação popular (v.g. Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente, Conselhos da Saúde, Conselhos da Comunidade sobre a situação carcerária, entre outros) e, especialmente, no âmbito do *Parquet*, as audiências públicas do Ministério Público.

do exercício constante das liberdades públicas, da disposição dos cidadãos em tratar de seus problemas de integração pela linguagem da política, ou seja, por meio de *palavras e persuasão* e não da *força e violência*.

A emergência dos novos movimentos sociais (ecológicos, pacifistas, feministas, gays) incluindo novas pautas voltadas à extensão dos direitos diante dos parlamentos, tribunais, universidades e nas ruas, inspiraram uma “nova compreensão de democracia”, não restrita ao sistema político estatal e à proteção da ordem constituída (*status constitutus*), mas aberta à constante possibilidade de constituição de uma nova ordem (*status constituens*), inclusive pelo exercício pacífico e simbólico da desobediência civil. (DIAS NETO, 2000, p. 41).

Essas formas de organização comunicativa da sociedade civil dão concretude à idéia essencial da democracia, qual seja: a constante possibilidade de alternância de discursos no *espaço sempre aberto* do poder.

Quanto mais amplos, inclusos e igualitários forem os canais de comunicação e deliberação política, mais favoráveis serão as condições para o enfrentamento pacífico e racional dos conflitos sociais. A exclusão de dissidências, a censura de idéias ou temas, a ocultação de diferenças ou qualquer forma de entrave no acesso às esferas públicas representam falsas garantias de estabilidade, que mascaram a complexidade social e impedem o enfrentamento racional e transparente dos conflitos, criando terreno fértil para que estes venham à tona sob as formas da violência e da intolerância: Em sociedades pluralistas, fragmentadas, a erupção repentina de um interesse reprimido ou de uma opinião não admitida deve ser sempre mais temida do que a sua livre articulação no conflito público, ainda que daí não se constitua uma ‘razão comunitária’. (DIAS NETO, 2000, p. 42).

Nota-se que, no regime democrático, deve haver, antes de tudo, o respeito e a tolerância entre os conviventes. Nesse regime, para que ocorra a concretização da democracia não basta haver a garantia formal da igualdade e da liberdade no ramo jurídico. Há, em verdade, a necessidade de sua efetiva realização no plano fático, incidindo de forma procedimentalizada, nos diversos setores da vida das pessoas. Citamos a lição de Moreira Neto (1995, p. 52-53):

[...] a participação da sociedade civil não fica mais restrita aos processos políticos de acesso ao poder, com a periodicidade considerada satisfatória para legitimar os governos, mas se

estende a todos os demais processo do poder: a atribuição, a destinação, a distribuição, o exercício e a contenção. Passou a ser importante não apenas definir quem detém o poder mas para que se o detém, estendendo-se a disputa legitimatória à decisão fundamental sobre a destinação do poder, para exprimir os fins sociais do próprio Estado; sobre a atribuição do poder, para partilhá-lo entre a sociedade e Estado; sobre o exercício do poder, decidir como empregá-lo, sobre a distribuição do poder, para reparti-lo entre entidades e órgãos da sociedade política; e sobre a contenção do poder, para limitar e controlar esse poder concentrado, notadamente, no Estado.

No modelo de organização política democrático-pluralista, é possível identificar fundamentos que justifiquem a existência de organismos estatais competentes para a preservação do equilíbrio social, quando estes se encontram abertos à participação popular e o conseqüente compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e a sociedade.

A Constituição da República Federativa do Brasil promulgada no ano de 1988, por ser essencialmente uma Constituição democrática, fornece o respaldo jurídico para a efetiva adoção de medidas democráticas e preventivas no que tange às atividades estatais. Entretanto, a história brasileira, marcada por períodos obscuros de autoritarismo, demonstra que nem sempre era (ainda é?) interessante para os detentores do poder, em diferentes épocas (ainda hoje?), a adoção de tais medidas.

3. Crise no sistema penal e a necessidade de mudanças

Analisando especificamente o sistema penal, constata-se que tal sistema possui várias incoerências em seu discurso, devido, principalmente, à enorme distância entre o mundo descrito em suas normas “dever ser” e a realidade vivenciada pelas pessoas que realizam o mundo do “ser”. Essas incoerências acabam por causar a ineficácia das leis penais e o descrédito no poder coercitivo das instituições do sistema de defesa social. Zaffaroni (2001, p. 17) é preciso ao relatar que:

Fica clara a negação da coerência interna do discurso jurídico-penal quando se esgrimem argumento tais como: ‘assim diz a lei’, ‘o faz porque o legislador o quer’, etc. Estas expressões são freqüentemente usadas em nossa região e implicam a confissão aberta do fracasso de qualquer tentativa de construção racional e, por conseguinte, legitimadora do exercício do sistema penal.

Além das incoerências mencionadas, o discurso jurídico-penal é questionado por apresentar excessiva burocracia, o que inviabiliza a efetivação de medidas que contenham a prática de delitos e punam os criminosos. Os processos para apuração das infrações penais duram anos e, muitas vezes, vários não são apurados, não permitindo, dessa maneira, a identificação dos reais problemas envolvendo a prática delituosa. Ademais, a crise do sistema penal também é atribuída ao fato de este ser exercido através de um modelo arbitrário baseado em uma relação de total submissão por parte da população.

Nesse contexto de descrédito e desconfiança nas instituições que compõem o sistema penal, deve-se ter cuidado para não se instalar um Estado de prevenção extrema que, na ânsia de prevenir a prática de delitos e saciar o sentimento de insegurança da sociedade, excessivamente sucumbe à ânsia criminalizadora generalizada.

No Estado de prevenção extrema, a segurança se converte em uma pretensão social à qual se supõe que o Estado e, em particular, o Direito penal, devem oferecer resposta para todas as diversidades decorrentes da vida em comum. Assim, há uma propensão de penalizar cada vez mais as condutas de perigo e a criação diária de novos tipos penais, o que gera um sistema penal muito mais repressivo, conforme lição de Silva Sanches (2002, p. 78):

O risco que se assume com tudo isso é evidente: descontextualizada uma determinada solução de direito substantivo de seu marco processual e institucional, é bem provável que o Direito Penal global resulte em conjunto mais repressivo qualquer que seja dentre os sistemas o que haja contribuído com sua gênese.

Para os defensores desse sistema penal excessivamente repressivo, o Direito penal passa a ser visto como o único instrumento eficaz de pedagogia político-social, ou seja, é visto como aquele mecanismo apto a gerar consenso e reforçar a comunidade, contribuindo para a socialização e civilização da sociedade. O Direito penal, até então, pensado em *ultima ratio*, passa a ter seu âmbito de atuação extremamente ampliado, incidindo nas simples relações sociais cotidianas que, possivelmente, não seriam consideradas perigosas ou ilícitas em outro momento histórico.

Dessa forma, é atribuída ao Direito penal a competência para solucionar as grandes questões do funcionamento da comunidade; questões que, analisadas profundamente, nem as instituições políticas nem os grupos sociais são capazes de resolver isoladamente. Silva Sanches (2002, p. 72) apropriadamente relata que “[...] tal expansão é em boa parte inútil, na medida em que transfere ao Direito Penal um fardo que ele não pode carregar”.

É incontestável a importância do poder normativo do sistema penal para a vida em sociedade. Os órgãos do sistema penal não são apenas responsáveis pelo controle social militarizado e verticalizado, exercido cotidianamente sobre a grande maioria da população despossuída, mas também são possibilitadores da vida social ao prevenir a prática de condutas extremamente perniciosas, através da prevenção criminal ponderada, racional, eficiente e participativa. A elaboração de leis e a aplicação do Direito penal, dissociadas da realidade fenomenológica e mantenedora do *status quo*,² não propiciam a efetividade necessária para o equilíbrio e a paz nas relações sociais.

4. Uma proposta possível para a segurança pública

Contrapondo-se ao modelo tradicional de *segurança pública*, centrado no controle penal da criminalidade, novos argumentos enfatizam o caráter interdisciplinar e multifatorial do tema. A questão criminal passa a ser vista, agora, como uma das vertentes do fenômeno da insegurança no espaço urbano, que deixa de ser objeto exclusivamente das instituições do sistema de justiça criminal para converter-se em tema transversal do conjunto das políticas públicas e da própria sociedade civil.

Não resta dúvida que, para haver a eficiência do sistema de segurança pública, é necessário que a relação entre Estado e sociedade seja a melhor possível, que haja entre eles um intercâmbio de informações com um fim único de garantir a segurança das pessoas. Assim, ao viabilizar a construção de canais de comunicação política com os diversos setores da sociedade, o Estado

[...] passa a atuar como mediador de conflitos, catalisador de recursos e articulador de políticas voltadas à afirmação de direitos fundamentais, contribuindo, assim, para o fortalecimento dos alicerces de uma sociedade civil autônoma e democrática (DIAS NETO, 2000, p. 127).

Com a instauração do Estado Democrático de Direito no Brasil, por meio da Constituição Federal de 1988, as instituições do sistema criminal receberam o dever de se reformar para atender aos princípios democráticos e à crescente participação da sociedade nas questões anteriormente consideradas somente da competência do Estado. As principais e mais profundas reformas recentemente vislumbradas envolvendo as instituições do sistema criminal estão fundadas na premissa de que a eficácia de uma política de prevenção do crime e produção de segurança está relacionada à existência de uma relação sólida e positiva entre o Estado e a

² Para aprofundamento da discussão, *vide* nosso artigo “O Direito Penal como sistema mantenedor do *status quo*” (ARAÚJO, 2007b, p. 64-65).

sociedade. Fórmulas tradicionais como sofisticação tecnológica, agressividade nas ruas e rapidez no atendimento de chamadas telefônicas se revelam limitadas na inibição do crime, quando não contribuem para acirrar os níveis de tensão e descrença entre policiais e cidadãos. Mais além, a enorme desproporção entre os recursos humanos e materiais disponíveis e o volume de problemas forçou o Estado a buscar fórmulas alternativas capazes de maximizar o seu potencial de intervenção. Isso implica o reconhecimento de que a gestão da segurança não é responsabilidade exclusiva do Estado, mas da sociedade como um todo.

Nesse novo panorama social, surge, no âmbito das instituições policiais, a doutrina de polícia comunitária como uma das formas de promover a reformulação institucional, adequando-as às novas exigências democráticas.

O conceito de polícia comunitária resgata, em seus fundamentos, o caráter preventivo das polícias e a idéia dos policiais como agentes da paz social e de manutenção da ordem, mais do que simplesmente profissionais treinados para reagir a chamadas de emergência, fazendo cumprir a lei penal.

A premissa central do policiamento comunitário é que o público deve exercer seu papel mais ativo e coordenado na obtenção de segurança. A polícia não consegue arcar sozinha com a responsabilidade, e, sozinho, nem mesmo o sistema de justiça criminal pode fazer isso. Numa expressão bastante adequada, o público deve ser visto como “co-produtor” da segurança e da ordem, juntamente com a polícia. Desse modo, o policiamento comunitário impõe uma responsabilidade nova para a polícia, ou seja, criar maneiras apropriadas de associar o público ao policiamento e à ordem. (SKOLNICK; BAYLE, 2002, p. 18).

A polícia comunitária não é apenas uma forma de melhorar a imagem da polícia, ainda que assim ocorra. A doutrina tem de ser analisada como uma técnica que deve trazer melhores resultados que o policiamento tradicional. Desse modo, o policiamento comunitário expressa um conjunto de idéias no plano operacional orientado à divisão de responsabilidades entre a polícia e os cidadãos no planejamento e na implementação das políticas públicas de segurança.

O conceito revela, ainda, a consciência de que a construção de uma relação sólida com a sociedade pressupõe um empenho da polícia em adequar as suas estratégias e prioridades às expectativas e necessidades locais. Se não houver uma disposição da polícia de, pelo menos, admitir a influência do público sobre suas operações, o policiamento comunitário será percebido como um mero trabalho de *relações*

públicas e a distância entre a polícia e a comunidade será cada vez maior.

É sob esse enfoque que se sustenta a Polícia Comunitária cujas características são (SOUZA, 1993, p. 8):

- A polícia se dedica a manter ou a restabelecer a segurança, sendo que suas ações são norteadas visando ao respeito a garantias fundamentais, alicerce do Estado Democrático de Direito, implantado com a Constituição Federal de 1988
- A polícia é o público e o público é a polícia: os policiais são aqueles membros integrantes da comunidade que recebem uma remuneração para destinar maior atenção às obrigações dos cidadãos;
- Na relação com as demais instituições de serviço público, a polícia é apenas uma das instituições governamentais responsáveis pela qualidade de vida da comunidade. Não há supremacia das instituições policiais sobre as demais instituições;
- O papel da polícia é dar um enfoque mais amplo, visando à resolução de problemas, principalmente, por meio da prevenção;
- A eficácia da polícia é medida pela sensação de segurança entre os membros de uma comunidade e não pelo maior número de prisões efetuadas;
- O que determina a eficácia da polícia é o apoio e a cooperação do público;
- O profissionalismo policial se caracteriza pelo estreito relacionamento com a comunidade;
- O policial trabalha voltado para a população de sua área, que são pessoas de bem e trabalhadoras;
- O policial emprega a energia e eficiência, dentro da lei, na solução dos problemas com a marginalidade em sua área;
- O policial presta contas de seu trabalho ao superior e à comunidade.

Skolnick e Bayle (2002, p. 59) relatam o comentário realizado, em 1919, por Campbell MacCulloch, um famoso jornalista da época em que o policiamento comunitário foi implantado por Woods em Nova Iorque:

Para muitas pessoas, e particularmente para a população nascida no estrangeiro, [...] a lei representa uma grande máquina de ameaça. A idéia da nova polícia é totalmente diferente. Ela almeja fazer algo que parece nunca ter sido tentado na América como um dos ângulos do dever da polícia: lutar para introduzir o pensamento de que a lei é uma máquina de reciprocidade, de boa vontade, de influência positiva; que ela é construtiva. A idéia da nova polícia é apresentá-la como uma proteção.

Essa primeira aplicação da doutrina remonta à segunda década do início do século passado em Nova Iorque (EUA). Apesar de ser possível se remontar a esses primórdios, é importante se ressaltar que a aplicação inaugural, como não poderia deixar de ser, apenas revela algumas características não coesas do que hoje denominamos, de forma geral e sistematizada, de policiamento comunitário.

Pode-se sintetizar a metodologia de implementação, sob a direção de Woods, a partir da organização, efetivada pelos capitães de polícia, em seus distritos de “ligas juniores de policiais”. Os jovens eram presenteados com distintivos de policial júnior, treinados e convidados a ajudar a polícia relatando violações da ordem em seus bairros. Os sargentos mais fluentes do Departamento de Polícia de Nova Iorque eram designados para visitar escolas e explicar aos alunos que o verdadeiro trabalho policial era mais do que apenas prender pessoas – que também significava melhorar o bairro, torná-lo mais seguro e um lugar melhor onde se pudesse viver.

Woods percebeu que as crianças que viviam no *lower east side de Manhattan* (o lado leste mais ao sul da ilha de Manhattan) eram criadas em famílias grandes e empobrecidas e não tinham acesso a nenhum lazer. Verificando essa carência específica, pensou na implementação das chamadas *ruas de lazer*. Nelas, a polícia colocava barreiras durante várias horas do dia, em cada lado de um quarteirão, fechando o trânsito. Os jovens podiam brincar, fora de casa, sem o perigo do tráfego intenso, que era ameaçador, numa cidade com cinco milhões e meio de habitantes, sendo que um milhão eram crianças. Os meninos que estavam sendo atraídos para a delinquência eram colocados em contato com agências como a YMCA (Associação Cristã de Moços), que propicia atividades sociais e desportivas, entre outras, para crianças de baixa renda.

Posteriormente, em 1982, a teoria “*Broken Windows*” (Teoria das Janelas Quebradas) retoma essa experiência inicial, primeiramente através de um artigo bastante conhecido, de autoria de James Q. Wilson e George L. Kelling intitulado “*The police and Neighborhood Safety: Broken Windows*” (A Polícia e a Segurança do Bairro: Janelas Quebradas), convalidando a importância das práticas adotadas por Woods em 1919. Nesse artigo, os autores argumentavam que a contribuição de certas práticas, como a “ronda”, foi importante para tornar a vida da comunidade segura, mesmo que, como as pesquisas demonstraram, nem patrulhas móveis nem rondas a pé feitas ao acaso evitavam o crime.

O patrulhamento a pé contribuiu para reduzir o medo de crime, em especial a onda de medo que pairava em locais que, aparentemente, estavam fora de controle. Sustentavam, ainda, que a ronda a pé poderia reduzir os *sinais de crime* e de desordem, tais como vandalismo, pichações, comportamento agressivo e violento,

mendigos pelas ruas, bicicletas e *skates* guiados perigosamente nas calçadas, bebedeiras em público, música muito alta, entre outras ações.

Dessa forma, a doutrina de polícia comunitária se espalhou pelo mundo, incentivando a realização de vários estudos e sua implementação em comunidades reais. Durante o ano de 2007, a Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG) financiou pesquisa (que, inclusive, culminou na elaboração, além de outros trabalhos, do presente artigo) sobre a implementação da doutrina de polícia comunitária nas instituições policiais de Belo Horizonte, especificamente em quatro Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs).

Em 2003, o governo do Estado de Minas Gerais implementou o projeto de AISPs, que seriam as célula-base do processo de integração das organizações policiais, consistindo na integração das companhias (pelotões ou destacamentos) de Polícia Militar com delegacias de polícia de municípios (distritos ou comarcas), bem como na integração dos batalhões (ou companhias independentes) com delegacias regionais, e na integração das regiões da Polícia Militar com departamentos de Polícia Civil, através da implementação de atuação conjunta, procedimentos, metodologias e delimitação de áreas geográficas comuns.

Por meio de estudo elaborado com participação de representantes das duas polícias, o município de Belo Horizonte, por exemplo, foi dividido em seis macrorregiões denominadas Áreas de Coordenação Integrada de Segurança Pública (ACISPs) e decomposto em 24 AISPs. Dentre as 24 AISPs existentes em Belo Horizonte, foram objeto da referida pesquisa 4 AISPs, quais sejam: AISP 3 (3ª Delegacia Distrital e 5ª Companhia de Polícia Militar); AISP 5 (19ª Delegacia Distrital e 10ª Companhia de Polícia Militar); AISP 6 (12ª Delegacia Distrital e 11ª Companhia de Polícia Militar) e AISP 20 (6ª Delegacia Distrital e 128ª Companhia de Polícia Militar). Nestas, foram aplicados relatórios, entrevistas e realizada a análise de dados estatísticos, além do comparecimento a inúmeras reuniões de diálogo entre a comunidade específica e os representantes policiais.

Observou-se durante o estudo que algumas AISPs apresentaram maior envolvimento comunitário. Nelas são realizadas reuniões periódicas entre a polícia e a comunidade para discutir a segurança local e, assim, vários problemas já foram solucionados com base em articulações surgidas nessas reuniões. Além disso, a polícia, em parceria com as demais instituições locais, como escolas, igrejas e comerciantes, promove palestras e encontros visando à aproximação e sensibilização dos moradores locais. Dessa forma, visa-se a que o indivíduo sinta-se seguro à medida que seja reconhecido na coletividade em que vive, estuda e trabalha.

Vale ressaltar que os índices de crimes em determinadas AISP são mais elevados. Entretanto, o índice de criminalidade alto não se correlaciona à menor participação comunitária, uma vez que há, dentre as AISP pesquisadas, uma em especial que apresenta alta taxa de criminalidade, não obstante o grande envolvimento comunitário. Importante advertir que nesta AISP específica, mesmo com a grande ocorrência de crimes, a comunidade local sente-se segura, dentro dos padrões de normalidade do mundo atual.

É de se frisar que todos os policiais pesquisados possuíam uma noção sobre a doutrina de polícia comunitária. Com o curso de treinamento policial integrado, formado por turmas conjuntas de policiais militares e civis, pretende-se que as noções sobre a doutrina de polícia comunitária sejam disseminadas por todos os policiais de uma forma equânime.

Pelo que se notou *in loco*, a criação da polícia comunitária faz parte da evolução política do conceito de polícia e representa uma outra fonte de autoridade das atividades de polícia, qual seja: aquela baseada na legitimidade social. É nesse aspecto que o policiamento comunitário permite o surgimento de um novo centro de poder político vinculado à polícia, representado pelas comunidades.

Cabe argumentar, ainda, que essa visão democrática de co-gestão da segurança pública local não deve ficar restrita ao âmbito das polícias, mas deve ser expandida e implementada nas outras instituições que compõem o sistema de proteção social: Defensoria Pública, Ministério Público, Poder Judiciário, entre outras.

A Defensoria Pública, conforme preceito constitucional, “[...] é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e defesa, em todos os graus, dos necessitados” (art. 5º, LXXI, e art. 127, *caput*, da CF/88) e, por isso, deve ter suas ações institucionais pautadas nas demandas levantadas pela própria sociedade que representa, a fim de que tenha a legitimidade necessária ao exercício de sua atribuição constitucional e, por conseguinte, promova a realização da Justiça no caso concreto.

O contato do Poder Judiciário com a sociedade e a busca do entendimento das peculiaridades e dos problemas sociais locais existentes são imprescindíveis para que os juízes possam prestar a adequada tutela jurisdicional. Importante afirmar que a sensibilidade social necessária ao magistrado para que ele exerça com eficiência sua competência constitucional não afeta a imparcialidade de suas decisões, apenas garante que elas estejam adequadamente contextualizadas naquela comunidade.

É inquestionável a relevância do contato permanente do Ministério Público com

a comunidade, visto ser este definido constitucionalmente como “[...] instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127, *caput*, da CF/88), representando, dessa forma, a voz dos cidadãos na luta pelo respeito a seus direitos e deveres e pela consolidação do processo democrático brasileiro.

Ouvir a comunidade, atender ao público, expedir recomendações, realizar palestras no intuito de instruir a população sobre seus direitos e deveres, promover transações penais, firmar termos de ajustamento de conduta, ajuizar ações civis públicas, efetivar audiências públicas, entre outras ações, pode contribuir, de forma substancial, para a expansão das medidas democráticas.

É importante salientar que a priorização das ações preventivas é muito mais interessante e economicamente preferível, pois propicia a diminuição do sentimento de insegurança social, permite a divisão de responsabilidades e gera o respeito ao princípio de que a segurança pública é direito e dever de todos. Além disso, não havendo crime, não haverá a necessidade do acionamento de todo o aparato estatal, indispensável à apuração do evento criminoso.

Para que ocorra o sucesso desse sistema de justiça criminal baseado em medidas democráticas e preventivas, é necessário que existam o respeito à pluralidade e a tolerância ao diferente. Logo, instituições estatais e comunidade devem estar dispostas a se enfrontarem numa negociação comunicacional ampla em nome de um bem maior: a segurança pública.

5. Conclusão

O sistema de justiça criminal classicamente aplicável, até então, fundamenta-se, simplesmente, na fiscalização e aplicação da lei, cujo ciclo convencionado consta de patrulhamento, investigação, prisões de criminosos e encaminhamento destes à Justiça para julgamento, dentro, talvez, de uma “síndrome do caçador”, na qual o criminoso deve ser capturado e preso a qualquer custo. Esse contexto tem demonstrado que as ações de preservação da ordem pública, da forma como estão sendo desenvolvidas, não atendem às expectativas da comunidade.

Por intermédio de inúmeros estudos desenvolvidos em vários países, comprovou-se que a forma tradicional do sistema criminal, além de não conseguir reduzir a criminalidade, provoca críticas severas tanto de órgãos representativos da sociedade como da mídia em geral. Isso se configura um problema mundial, pois as ações do poder público, no intuito de manter a ordem social, têm sido constantemente

questionadas na maioria dos países.

Assim, numa época em que a economia, os processos industriais, a formação intelectual e, até mesmo, o crime são globalizados, a adoção de medidas democráticas e preventivas tende a ser também global, respeitando, obviamente, as realidades e necessidades sociais de uma determinada região ou localidade.

A estruturação do sistema criminal com base na atuação nos antecedentes da violência e não apenas na reação depois de praticado o ato delituoso seria, então, muito mais lógica, pois não exigiria a atuação de uma série de recursos estatais. Portanto, agir nas causas da criminalidade tem-se mostrado mais eficiente que atuar em suas conseqüências, o que acaba sendo um ônus para o próprio Estado e para toda a sociedade.

Nesse sentido, o surgimento da doutrina da polícia comunitária resulta do processo evolutivo no conceito de polícia, reflexo das transformações no modo de conceber e organizar o Estado. É nesse aspecto que o policiamento comunitário permite o surgimento de um novo centro de poder político sobre a polícia: a comunidade.

Embora seja evidente a importância da participação popular nas questões de segurança pública e nas atividades estatais como um todo, é freqüente o diagnóstico de que o problema central da política contemporânea está no *déficit* de participação. A grande maioria dos cidadãos está excluída da possibilidade de influência sobre as decisões relevantes de suas vidas. Apesar da possibilidade de fomento, não há como se impor ao cidadão que faça uso de suas liberdades públicas para influenciar nas pautas políticas. Por outro lado, o fenômeno da apatia política, da exclusão das esferas públicas, não deve ser relegado como questão de livre-arbítrio individual, pois quem expressa publicamente os seus argumentos corre o risco de ser excluído da participação na vida social, cultural e política de determinada localidade.

Desta feita, o Estado deve assumir a responsabilidade pelo fomento do diálogo nas searas públicas, retirando obstáculos que possam limitar o acesso dos indivíduos aos debates políticos e propiciando condições mais favoráveis para a existência de esferas comunicacionais vitais e igualitárias.

Torna-se necessário, nesse sentido, conscientizar a população de que o problema da segurança pública não é responsabilidade apenas do Estado e não pode ser resolvido somente por meio da repressão. A integração comunitária com as instituições estatais constitui-se em uma importante e possível alternativa democrática, baseada na prevenção criminal, para o combate à criminalidade. Valiosa a lição de Dworkin (1999, p. 492) na atribuição de sentido ao fenômeno jurídico ao vinculá-lo à noção

de democracia (real) e processo:

O que é o direito? Ofereço agora um tipo diferente de resposta. O direito não é esgotado por nenhum catálogo de regras ou princípios, cada qual com seu próprio domínio sobre uma diferente esfera de comportamentos. Tampouco alguma lista de autoridades com seus poderes sobre partes de nossas vidas. O império do direito é definido pela sua atitude, não pelo território, o poder ou o processo. [...] É uma atitude interpretativa e auto-reflexiva, dirigida à política no mais amplo sentido. É uma atitude contestadora que torna todo cidadão responsável por imaginar quais são os compromissos públicos de sua sociedade com os princípios, e o que tais compromissos exigem em cada nova circunstância. [...] A atitude do direito é construtiva: sua finalidade, no espírito interpretativo, é colocar o princípio acima da prática para mostrar o melhor caminho para um futuro melhor, mantendo a boa-fé com relação ao passado. É, por último, uma atitude fraterna, uma expressão de como somos unidos pela comunidade apesar de divididos por nossos projetos, interesses e convicções. Isto é, de qualquer forma, o que o direito representa para nós: para as pessoas que queremos ser e para a comunidade que pretendemos ter.

6. Referências Bibliográficas

ADORNO, Sérgio. Conflitualidade e violência: reflexões sobre a anomia na contemporaneidade. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 10, n. 01, p. 24, 1998.

ARAÚJO, Marcelo Cunha de. *Coisa julgada inconstitucional*: hipóteses de flexibilização e procedimentos para impugnação. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007a.

_____. O direito penal como sistema mantenedor do *status quo*. *MPMG Jurídico*, Belo Horizonte, a. 2, n. 9, p. 64-66, abr./jun. 2007b.

ARAÚJO, Marcelo Cunha de. *O novo processo constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

BALESTERI, Ricardo Brisolla. *Direitos humanos*: coisa de polícia. 3. ed. rev. amp. Porto Alegre: Edições CAPEC, 2003.

BAYLEY, David. *Padrões de policiamento*. São Paulo: EDUSP, 2001.

CAMARGO, Carlos Alberto de. Polícia, sociedade e criminalidade. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 abr. 1998.

CRETELLA JÚNIOR, José. Polícia e poder de polícia. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 162, out./dez. 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, 1993.

DIAS NETO, Theodomiro. *Policciamento comunitário e o controle sobre a polícia: a experiência norte americana*. São Paulo: IBCCRIM, 2000a.

DIAS NETO, Theodomiro. *Segurança urbana: modelo da nova prevenção*. São Paulo: IBCCRIM, 2000b.

DWORKIN, Ronald. *O império do Direito*. Tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FERREIRA, Carlos Adelmar. *Implementação da polícia comunitária: projeto para uma organização em mudança*. São Paulo: POLICIALESP, CSP-II/95.

FERNANDES, Rubem César. *Policciamento comunitário: como começar*. Rio de Janeiro: POLICIALERJ, 1994.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

LAZZARINI, Álvaro *et al.* *Direito administrativo da ordem pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

MARINHO, Karina Rabelo Leite. *Mudanças organizacionais na implementação do policiamento comunitário*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – UFMG, Belo Horizonte, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MINAS GERAIS. *Plano Estadual de Segurança Pública 2003-2004*. Belo Horizonte, 2003.

MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia*. São Paulo: EDUSP, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Sociedade, Estado e administração pública*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1995.

OLIVEIRA, Nilson Vieira (Coord.). *Policciamento comunitário: experiências no Brasil 2000-2002*. São Paulo: Página Viva, 2002.

OUVIDORIA de Polícia de Minas Gerais. *Relatório de Prestação de Contas*, 2001.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. Estado Maior. Seção de Emprego Operacional. Programa de Polícia Comunitária. *Diretrizes para ação de comando da PMMG*, 1973. Belo Horizonte: PMMG, 2006.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. *Padrão PUC Minas de normalização: normas da ABNT para apresentação de trabalhos científicos, teses, dissertações e monografias*. Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <<http://www.pucminas.br/biblioteca>>. Acesso em: 20 jan. 2008.

SILVA, José A. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA SANCHES, Jesús-María. *A expansão do direito penal*. São Paulo: RT, 2002.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. *Policciamento comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: EDUSP, 2002.

SOUZA, Elenice. *Avaliação do policiamento comunitário em Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – UFMG, 2001.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. *Policciamento comunitário: como começar*. Rio de Janeiro: POLICIALERJ, 1994.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal*. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.